

✻ ✻ ✻ F. G. TENERELLI
LE FINANZE COMUNALI

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA
ROMA ✻ MILANO ✻ NAPOLI

ex libris
P. Jannaccone

*All' Illustr.
Prof. Porqueto Sannaccone
per omaggio
F. G. Genovese.*

LE FINANZE COMUNALI

DELLO STESSO AUTORE

L'azione delle imposte indirette, sui consumi, con particolare riguardo alla legislazione italiana. — Torino Bocca, 1898.

Le basi economiche dell'individuo, della famiglia, dello Stato. — Catania, Cav. Niccolò Giannotta, 1899.

La municipalizzazione del pane. — Palermo, Alberto Reber, 1905.

La municipalisation du pain. — Rome, Forzani et C. imprimeurs du Sénat, 1905.

L'Istituto internazionale di agricoltura e la sua azione sul commercio (conferenze). — Roma, Forzani e C. Tipografia del Senato, 1905.

Il patrimonio minerario dei comuni e la loro attività economica. — Roma, Direzione del *Giornale degli Economisti*, 1907.

Il patrimonio forestale dei comuni e la loro attività economica. — Torino-Roma, Società Tipografico-Editrice Nazionale, 1907.

Su l'arte di parlare in pubblico di Angelo Majorana. (Estratto dal *Bullettino dei Consoli*, anno II fasc. VI). — Roma, Casa Editrice Italiana, 1909.

Le finanze comunali di Catania verso il secolo XVI. — Catania, Cav. Niccolò Giannotta, 1909.

L'imposta sugli spiriti in Italia e nei principali Stati. — Palermo, Alberto Reber, 1909.

MIL 025316

DEP J 121

F. G. TENERELLI

LE

Finanze Comunali



1913

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

MILANO - VIA AUSONIO, 22 - Gall. De Cristof., 54-55

N.ro INVENTARIO PRE 15934

PROPRIETÀ LETTERARIA

A

MARIA FORTUNATA MANCINI

MIA MADRE.

THE HISTORY OF THE

REIGN OF

INDICE

DEDICA	Pag. 5
INTRODUZIONE.	» 13

PARTE PRIMA

Relazioni tra le spese e le entrate comunali

CAPO I. Il Bilancio	» 25
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 28
» II. Lo squilibrio finanziario	» 39
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 42
» III. L'equilibrio finanziario	» 51

PARTE SECONDA

Spese

INTRODUZIONE.	» 57
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause	» 60
3. Effetti	» 66
CAPO I. Oneri patrimoniali	» 77
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 79
» II. Spese generali	» 81
» III. Spese per la polizia e l'igiene.	» 85
» IV. Sicurezza pubblica e giustizia	» 87
» V. Opere pubbliche	» 89
» VI. Istruzione pubblica	» 93
» VII. Culto	» 97
» VIII. Beneficenza	» 101

PARTE TERZA

Entrate

INTRODUZIONE.	Pag. 109
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 111
CAPO I. Rendite patrimoniali	» 125
SEZIONE 1. <i>Rendite dei beni patrimoniali in genere</i>	» ivi
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 128
» 2. <i>Rendite del patrimonio minerario</i>	» 137
» 3. <i>Rendite del patrimonio forestale</i>	» 145
CAPO II. Municipalizzazione dei servizi pubblici	» 151
SEZIONE 1. <i>Dati di fatto</i>	» ivi
1. La fabbricazione del pane a Catania prima della mu- nicipalizzazione e l'istituzione del panificio municipale	» ivi
2. Condizioni speciali della città di Catania durante il movimento municipalizzatore	» 158
3. Istituzione ed esercizio dei forni cooperativi privati di Catania in concorrenza col panificio comunale	» 161
4. Istituzione ed esercizio del panificio comunale di Pa- lermo, in concorrenza coi forni privati	» ivi
5. Altri esempi di municipalizzazione di servizi	» 162
SEZIONE 2. <i>Cause ed effetti</i>	» 164
1. Cause che determinarono la municipalizzazione del pane a Catania. — Effetti economici di essa in rap- porto al comune	» ivi
2. Effetti tecnici ed economici del panificio in rapporto ai consumatori e ai contribuenti	» 166
3. Creazione per ipotesi di talune premesse relative alla fabbricazione del pane in una città piuttosto estesa del genere di Catania, e conseguenze che ne derivano	» 168
4. Ipotesi d'un comune da 150 a 200 mila abitanti, in buone condizioni di ambiente, che lasci alla sola in- dustria privata la fabbricazione del pane	» 171
CONCLUSIONE	» 173
CAPO III. Tasse e diritti	» 179
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 182
» IV. Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati	» 193
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 196

3. Caratteri dell'imposta sui terreni	Pag. 203
4. Caratteri dell'imposta sui fabbricati	» 209
» V. Imposta di esercizio e rivendita	» 213
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 215
» VI. Dazio di consumo	» 227
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 232
» VII. Imposta sul valore locativo	» 253
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 255
» VIII. Imposta di famiglia	» 261
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 262
» IX. Imposta sul bestiame agricolo	» 269
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 270
» X. Imposta sulle bestie da tiro, da sella e da soma, sulle vetture, sui domestici, sui cani, e sopra altre ma- nifestazioni della ricchezza.	» 275
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» 278
» XI. Imposta sull'incremento di valore delle aree edilizie	» 281
1. Dati di fatto	» ivi
2. Le aree edilizie.	» 285
3. Loro incremento di valore	» 287
4. Fondamento dell'imposta.	» 290
5. Vari modi d'imposizione e loro singoli effetti.	» 294
6. Municipalizzazione delle aree	» 299
» XII. Contributi speciali pei lavori di miglioria	» 301
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti	» ivi
» XIII. Debito pubblico	» 305
1. Dati di fatto	» ivi
2. Cause ed effetti.	» 306
3. Confronto tra l'imposta straordinaria e il prestito.	» 309
» XIV. Pressione e ripartizione dei tributi nei comuni presi a studiare, in rapporto alla presunta ricchezza dei loro rispettivi abitanti e ai servizi pubblici prodotti	» 317
» XV. Principali modificazioni del sistema tributario dei co- muni italiani, e conseguenti modificazioni nella finanza dello Stato	» 331

SEZIONE 1.	<i>Abolizione del dazio di consumo e delle imposte comunali sulla minuta vendita, sul valore locativo, di famiglia e sull'esercizio e rivendita</i>	Pag. 334
1.	Dazio e imposta sulla minuta vendita	» ivi
2.	Imposte sul valore locativo, di famiglia e sull'esercizio e rivendita.	» 336
» 2.	<i>Mantenimento delle imposte indirette comunali su taluni generi di consumo generale ma non necessario, con modificazione dei metodi attuali di riscossione</i>	» 337
» 3.	<i>Attribuzione ai soli comuni delle imposte dirette reali sui terreni, sui fabbricati e su parte della ricchezza mobile.</i>	» 339
» 4.	<i>Imposta generale complementare sul reddito netto a beneficio dello Stato</i>	» 342
» 5.	<i>Mantenimento a beneficio dello Stato di talune imposte indirette con metodi economici di riscossione</i>	» 348
» 6.	<i>L'imposta sul reddito dei capitali e sul profitto delle più grandi industrie a beneficio dello Stato</i>	» 349
» 7.	<i>Adattamento del sistema finanziario comunale alle particolari condiz. dei vari tipi di comuni</i>	» 350
CAPO XVI.	Attuazione per ipotesi in uno dei comuni presi a studiare di alcune modificazioni tributarie, e conseguenti pressioni e ripartizioni dei tributi in rapporto alla presunta ricchezza dei loro abitanti e ai servizi pubblici prodotti	» 353
CONCLUSIONE		» 363

PARTE QUARTA

Documenti

DOCUMENTO	I.	Bilancio di	Palermo	per l'anno 1897	» 380
»	II.	»	Catania	» 1905	» 382
»	III.	»	Bronte	» 1905	» 384
»	IV.	»	Vizzini	» 1905	» 386
»	V.	»	Leonforte	» 1905	» 388
»	VI.	»	Linguaglossa	» 1905	» 390
»	VII.	»	Centuripe	» 1902	» 392
»	A	»	»	» 1903	» 394
»	B	»	»	» 1904	» 396
»	C	»	»	» 1905	» 398
»	VIII.	»	Regalbuto	» 1905	» 400

DOCUMENTO	IX.	Bilancio di Assoro	per l'anno 1902 . . .	Pag. 402
»	»	A	» » » » 1903 . . .	» 404
»	»	B	» » » » 1904 . . .	» 406
»	»	C	» » » » 1905 . . .	» 408
»	X.	» » Motta	» » 1904 . . .	» 410
»	XI.	» » Milano	» » 1905 . . .	» 412
»	»	A	Le principali rendite ordinarie del comune di Milano dal 1874 al 1906	» 414
»	»	B	Le principali spese ordinarie del comune di Milano dal 1874 al 1906	» 416
»	XII.	Bilancio di Torino	per l'anno 1905 . . .	» 418
»	XIII.	» » Como	» » » . . .	» 420
»	XIV.	Bilanci di tutti i comuni del Regno	per l'anno 1899	» 422
»	»	A	Ammontare delle entrate di tutti i comuni del Regno per gli anni 1882, 1884, 1886, 1888, 1891, 1895, 1897, 1899	» 424
»	»	B	Ammontare delle spese di tutti i comuni del Regno per gli anni 1882, 1884, 1886, 1888, 1891, 1895, 1897, 1899	» 426
»	XV.	Quote individuali delle entrate effettive dei bilanci per l'anno 1905 dei comuni presi a studiare		» 428
»	XVI.	Quote individuali delle spese effettive dei bilanci per l'anno 1905 dei comuni presi a studiare		» 430
»	XVII.	Rapporto percentuale tra ogni singola entrata e ogni singola spesa rispetto al totale delle entrate effettive, e al totale delle spese effettive dei bilanci dei comuni presi a studiare per l'anno 1905		» 432
»	XVIII.	Indice della ricchezza media approssimativa degli abitanti dei comuni presi a studiare		» 434
»	XIX.	Rapporto percentuale tra le quote individuali delle entrate effettive dei comuni presi a studiare e la ricchezza media approssimativa d'ogni rispettivo individuo		» 436
»	XX.	Rapporto percentuale tra le quote individuali delle spese effettive dei comuni presi a studiare e la ricchezza media approssimativa d'ogni rispettivo individuo		» 438
»	XXI.	Tariffe daziarie delle principali città d'Italia		» 440

INTRODUZIONE

L'attività economica dei comuni è molto aumentata sia in Italia che all'estero.

Le cifre delle spese e delle entrate, e quelle dei debiti sono fortemente cresciute nel corso di pochi decenni nei bilanci degli enti locali. La vita finanziaria di questi enti, ristretta un tempo in modesti confini, è venuta assumendo proporzioni sempre più estese malgrado il continuo svolgersi delle altre attività economiche pubbliche e dell'attività privata.

Quantunque questo aumento sia in parte apparente per effetto della diminuzione di valore della moneta, dell'aumento della popolazione e di altre cause, tuttavia non si può negare che buona porzione di esso sia reale e dipenda principalmente dalla maggiore estensione e dalla maggiore intensità dei bisogni umani, da esagerati concetti su talune attribuzioni degli enti pubblici, e da cattiva amministrazione.

Sino a non molto tempo addietro i comuni non provvedevano che a ristrettissimi bisogni, e precisamente ad una rudimentale viabilità, a lievi esigenze di polizia, a pochi servizi collettivi di varia natura. Per coprire il piccolo fabbisogno che ne scaturiva bastavano le rendite del patrimonio comunale e pochissimi tributi.

Da poco tempo a questa parte la situazione dei municipi è assai diversa.

Per le città moderne, principalmente per le grandi, la polizia è stata resa molto più ampia e complicata; i lavori edilizî sono stati fortemente accresciuti anche con abbellimenti, con eleganza e con lusso; l'istruzione è stata in varie guise estesa, non solo gratuitamente ma spesso con somministrazioni a favore degli scolari; l'illuminazione è divenuta sfarzosa.

E poi si è provveduto e si continua sempre più a provvedere alle acque, ai bagni, ai lavatoi, ai macelli, ai mercati, e in misura sempre più estesa e crescente ai servizi d'igiene e di assistenza.

La vita più agitata e più intensa dei tempi nuovi eccita i comuni, e più ancora i grandi centri, a compiere nuovi e più complicati incarichi.

La poca esperienza e le qualità non buone di molti pubblici amministratori, unite allo spirito eccessivamente democratico e al colorito socialista di molti ambienti, hanno fatto sì che le amministrazioni comunali non siano riuscite a resistere alla tendenza di estendere le attribuzioni degli enti collettivi e siano state spinte ad una prodigalità esagerata, che ha prodotto un fortissimo aumento nelle spese pubbliche. Tale prodigalità è stata ed è anche favorita da una certa inclinazione allo sciupio, di cui sono affetti gli enti democratici elettivi, e che deriva dalla ingannevole teoria della così detta solidarietà sociale e dalla erronea credenza che il carico di molte spese pubbliche si può agevolmente riversare sulle sole classi ricche.

Questa continua e pericolosa progressione delle spese pubbliche comunali ha generato naturalmente un continuo aumento dei tributi e dei debiti, e una diminuzione del patrimonio attivo dei comuni.

I municipî italiani hanno fortemente subito l'azione dannosa delle cause anzidette, non sono stati in genere bene amministrati, e non sono riusciti a sottrarsi all'in-

fluenza nociva dell'indirizzo generale della nostra politica tributaria, la quale non ha seguito una condotta adeguata alla ricchezza del paese, e pertanto le nostre finanze comunali contengono eccessive spese, e sono tutt'altro che rispondenti ad un perfetto equilibrio tra spese ed entrate e ad un perfetto equilibrio tra spese e consistenza economica della Nazione.

I nostri comuni sono soggetti a ordinamenti tributari uniformi, malgrado la loro diversa struttura, non possono mutare codesti ordinamenti secondo le particolari condizioni di ogni città, e traggono a stento le loro risorse da sperequate sovrimposte sui terreni e sui fabbricati e da dannosi dazî sui consumi.

Tutti gli altri tributi comunali non sono che secondari, accessori e poco produttivi, ai quali i comuni ricorrono per ottenere la concessione di eccedere i limiti delle sovrimposte.

Se allo squilibrio economico generale anzicennato si aggiunge lo squilibrio particolare della grande maggioranza dei contribuenti, dovuto all'iniqua ripartizione dell'intero carico tributario di tutti gli enti pubblici, e all'azione dannosa che le nostre protezioni legali esercitano sui consumatori, si scorge come non sia eccessivamente felice la situazione economica delle popolazioni italiane.

*
* *

La ricerca delle cause e degli effetti principali dei fenomeni finanziari dei comuni, in rapporto a varie disposizioni di legge e a varie condizioni di ambiente in cui le loro finanze si svolgono o si possono svolgere, costituisce lo scopo di questo lavoro.

Ci proponiamo pertanto di studiare i fenomeni finanziari di alcuni comuni tipi della Sicilia, in confronto con

alcuni comuni tipi dell'alta Italia, nelle condizioni presenti in cui essi attuano i loro bilanci. Cerchiamo pure di studiare taluni fenomeni che si verificano o si possono verificare se si mutano i termini e le condizioni di questi bilanci; così poniamo a base del nostro lavoro i bilanci reali di dieci municipî siciliani, che rappresentano dei tipi speciali di comuni per numero di abitanti, importanza, caratteri particolari, ambiente. Per potere stabilire i necessari confronti mettiamo a fianco di questi bilanci quelli di tre città fiorenti dell'alta Italia, segnalate, specialmente qualcuna di esse, per buona condotta economica, e il complesso dei bilanci di tutti i comuni del regno.

A causa del ritardo con cui i municipî fanno i conti consuntivi siamo costretti a scegliere i preventivi del 1905. Per taluni comuni dobbiamo avvalerci dei bilanci anteriori al 1905, e ciò per mancanza di notizie statistiche più vicine, o per profittare di alcuni lavori critici su qualcuno di essi.

Allo scopo di rendere più facili le comparazioni fra questi varî bilanci facciamo dei quadri contenenti le percentuali d'ogni singola entrata e d'ogni singola spesa rispetto al totale delle entrate effettive e al totale delle spese effettive, e contenenti le quote individuali delle entrate e delle spese rispetto alla popolazione d'ogni comune.

Per mettere in relazione le finanze comunali con la ricchezza individuale media approssimativa degli abitanti dei rispettivi comuni crediamo conveniente di stabilire alcuni indici di tale ricchezza, dividendo l'imponibile dell'imposta sui terreni, di quella sui fabbricati e di quella sulla ricchezza mobile, e l'ammontare dei depositi presso le casse postali di risparmio nell'anno 1905, per tutti gli abitanti di ogni singolo centro.

Ottenuti questi indici facciamo dei quadri per fissare il rapporto percentuale tra le quote individuali delle

entrate e delle spese effettive dei comuni presi a studiare e la ricchezza media approssimativa di ogni rispettivo abitante di ciascun comune.

Occorre appena avvertire che le indicazioni apparenti di tutti questi bilanci, di tutte queste percentuali e quote singole, e di tali indici di ricchezza, hanno un valore, specialmente questi ultimi, alquanto relativo e non molto approssimato alla realtà. Ciò deriva principalmente dal fatto che i bilanci preventivi non danno un fedele prospetto delle entrate e delle spese dell'ente cui si riferiscono, e dal fatto che i dati relativi agli indici della ricchezza sono tutt'altro che esatti, senza dire, riguardo a questi indici, che un medesimo risultato può indicare fenomeni diversi e anche contraddittorî.

Per citare qualche esempio in ordine a quest'ultima osservazione si può dire che un reddito percepito nella città B viene consumato in tutto o in parte nella città C. In tal caso l'indice che si riferisce a B, pur essendo approssimativamente vero per ciò che concerne la fonte del reddito, è erroneo rispetto alla potenzialità di consumo di B. Come pure in una città in cui fioriscano bene le industrie è molto probabile che i risparmi trovino immediato investimento nelle floride imprese private e non affluiscano perciò alla cassa postale, così del pari in un centro in cui sia molto sviluppata l'industria bancaria privata può accadere che i cittadini preferiscano le banche private alle casse postali, e pertanto gli indici relativi alle casse postali di risparmio possono dare un'idea erronea della ricchezza d'una città.

Per conoscere con maggiore approssimazione alla realtà le condizioni finanziarie dei comuni, e per meglio studiare i rapporti tra cause ed effetti che queste condizioni producono, occorrerebbero notizie e dati statistici meno imprecisi di quelli che si possono raccogliere.

Una prima e rilevante inesattezza proviene dal fatto che i nostri dati positivi derivano da bilanci di previsione anzichè da conti consuntivi. Ora, mentre per le entrate e per le spese effettive in generale, e per quelle ordinarie specialmente, si può asserire che le previsioni corrispondono presso a poco agli accertamenti, potendosi esse stabilire in base all'ammontare delle singole entrate e delle singole spese verificatesi negli anni precedenti, non si può affermare la stessa cosa per le spese effettive straordinarie, alle quali i comuni di solito fanno fronte con debiti. Accade assai spesso che i mutui non vengano conclusi nell'annata in cui sono previsti, e che le relative spese non vengano perciò eseguite in tale annata, e quindi non è raro il caso di comuni che riportano per anni ed anni nei loro bilanci spese autorizzate e mutui da contrarre.

Altra imprecisione deriva dall'irrazionale ed eterogenea classificazione statistica fornita dai dati raccolti sui moduli attuali dei bilanci, specie per le spese, le cui categorie comprendono servizi diversi che hanno poca o nessuna affinità tra loro. Basta ricordare per esempio che nella categoria per la polizia locale ed igiene sono comprese opere stradali; e nella sicurezza pubblica e giustizia sono messe assieme spese per l'archivio notarile, per il trasporto dei mentecatti, e per la statistica.

Tutti questi inconvenienti si verificherebbero certo in minore misura se si potesse procedere in base ai conti consuntivi degli ultimi anni, ma questi non si possono avere per lo più che dopo molto tempo della chiusura dell'esercizio cui si riferiscono, a causa del ritardo col quale vengono esaminati, discussi e approvati dalle amministrazioni comunali.

I risultati sereni e imparziali, cui le nostre indagini obbiettive ci condurranno, potranno servire a far giudicare i varî istituti finanziari dei quali ci occuperemo.

I problemi della finanza comunale sono assai difficili in tutti i paesi, principalmente perchè si tende ad accrescere le attribuzioni dei comuni mentre le loro entrate sono assai ristrette. Queste aumentano, è vero, ma più per l'aumento dei tributi che per lo sviluppo della ricchezza.

Le modificazioni delle finanze locali esigono necessariamente delle modificazioni nelle finanze dello Stato, e frattanto è conveniente che Stato e comuni resistano in giusta misura alle innumerevoli tentazioni di spese, che dividano tra loro in armonica proporzione equi tributi, e che vengano più che sia possibile bene amministrati.

*
* *

Quanto al metodo che ci proponiamo di adottare non abbiamo preferenze aprioristiche di sorta. Considerando il metodo come il mezzo per la scoperta della verità non esitiamo a servirci di tutto ciò che è in nostro potere per riuscire a determinare le relazioni costanti tra i fenomeni e le loro cause.

Se queste relazioni derivano da fatti positivi esse sono ugualmente positive e si verificano tutte le volte che si ripresentano i fenomeni e le condizioni che vi si riferiscono. Se derivano da dati ipotetici si realizzano tutte le volte che le ipotesi si presentano come fatti reali.

Un metodo del quale procuriamo di servirci più che sia possibile è quello così detto dell' *isolamento dei fenomeni*, per cui si decompone il fenomeno complesso che si vuole studiare in tanti fenomeni semplici, quanti sono i principali aspetti isolati che esso può assumere, nelle varie condizioni di fatto in cui nella realtà si può svolgere, e si analizzano ad uno ad uno tali fenomeni nelle varie combinazioni in cui essi si possono trovare tra loro e con le circostanze esteriori dalle quali sono circondati. In questi studi si possono anche stabilire dei dati ipote-

tici realizzabili, di cui si possono analizzare le conseguenze. Tutto ciò per cercar di studiare meglio e più profondamente il fenomeno complesso e cercar di trovare quanti più rapporti sia possibile fra le cause operanti e gli effetti che ne scaturiscono.

Le conclusioni cui ci è dato di pervenire rimangono o si ripresentano identiche nelle identiche condizioni di cause e di circostanze nelle quali sono state prese, e mutano col mutare di una o di più di tali cause e di tali circostanze. Queste conclusioni perciò rappresentano rapporti costanti tra causa ed effetto, il verificarsi preciso e l'applicabilità completa dei quali son sempre sottoposti al verificarsi completo di tutte le condizioni nelle quali sono stati determinati, e all'assenza assoluta di forze perturbatrici. Ma è abbastanza noto come il tener conto di tutti i fattori operanti, il valutare l'intensità dinamica relativa di ciascuno di essi, e l'esatto ripetersi di tali fattori nelle medesime condizioni, con l'assenza completa delle forze deviatrici, tutto ciò, se è possibile nel campo astratto delle matematiche, o nei ristretti confini d'un gabinetto di chimica, è addirittura impossibile nell'ambiente esteso, complicato e mutevole della vita sociale, soverchiamente agitato da molteplici forze operanti in varie guise, in molte direzioni, e con intensità diversa nello stesso tempo e nello stesso luogo. È perciò che si può solo pervenire a conclusioni approssimativamente vere e di applicabilità relativa, cioè a dire a leggi condizionali di tendenza.

Queste leggi condizionali — è bene dichiararlo — hanno un valore più o meno approssimativo, a causa della maggiore o minore possibilità d'attuazione dei dati ipotetici posti a base delle indagini.

I risultati delle indagini sui dati positivi, paragonati con quelli delle indagini sui dati ipotetici ci danno mezzo

di apprezzare determinati istituti positivi, o di crearne dei nuovi, se e in quanto i dati assunti come ipotesi siano realizzabili.

Frattanto, desiderando rimanere in un campo strettamente obbiettivo, facciamo di tutto per evitare apprezzamenti personali, lasciando all'arbitrio del lettore le valutazioni subbiettive.

Lo studio delle cause e degli effetti dei fenomeni costituisce il lavoro obbiettivo della scienza, ma nello stesso tempo serve a dare dei precetti per l'applicazione delle verità scientifiche nella vita reale, il che dà luogo all'arte o alla pratica. Questi precetti scaturiscono chiari dal lavoro scientifico, poichè se le cause o gli effetti dei fenomeni sono dannosi, in tal caso conviene evitarli, se sono favorevoli conviene mantenerli o promuoverli. È così che la teoria si rende utile alla vita pratica; e pertanto per vera teoria altro non si può intendere se non lo studio dei rapporti tra cause ed effetti dei fenomeni, come essi avvengono di fatto, o come di fatto possono avvenire.

Dopo lo studio di quante più cause e di quanti più effetti dei fenomeni finanziari sia possibile fare, si può meglio decidere sulla scelta del fine che si vuole raggiungere, e dei mezzi più adatti che a tal fine possono condurre.

Nella pratica avviene sovente che tali scelte siano determinate da criterî partigiani, anche contro i suggerimenti della scienza, ma ciò, che è evidentemente dannoso per le collettività politiche, non serve che a confermare sempre più la necessità d'una indagine scientifica serena e imparziale che offra a tutti i partiti, a tutte le classi sociali, le nozioni necessarie per la migliore e più benefica scelta dei fini da conseguire, e dei mezzi da adoperare.

PARTE PRIMA

Relazioni tra le spese e le entrate comunali

CAPO I

II bilancio

1. Dati di fatto — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — L'amministrazione della maggior parte dei comuni presi a studiare non è proceduta convenientemente, anche in ordine alla compilazione dei bilanci.

Dei bilanci preventivi dei comuni della Sicilia per l'anno 1905 nessuno fu approvato nel tempo stabilito dalla legge, prima cioè che cominciasse l'esercizio. Il preventivo di Linguaglossa fu approvato nel 25 febbraio 1905, e gli altri da marzo a novembre dello stesso anno.

I conti consuntivi dei medesimi comuni per il 1904, che dovevano essere approvati nella primavera del 1905, non avevano ancora riportato l'approvazione alla fine di tale anno, all'infuori di quello di Linguaglossa che fu approvato nel 27 dicembre 1905.

Il consuntivo di Palermo del 1891 venne approvato nel 1896, e nel 1896 trovavansi ancora incompleti in quel comune i consuntivi posteriori al 1891.

Eguali irregolarità si verificano in tutti i nostri comuni, dal momento che nel 1899 si ebbero in Italia soltanto 3532 bilanci approvati in tempo debito, mentre 4730 comuni ricorsero all'esercizio provvisorio. Nel 20 marzo 1888 i comuni che non avevano ancora presentato il conto consuntivo del 1886 erano 1142; e, su 7115 comuni che lo avevano presentato, 1424 non ne avevano ancora ottenuto l'approvazione; come pure nella medesima data di marzo 1888 pa-

recchi comuni non avevano dato i conti del 1880, e per alcuni mancava l'approvazione dei conti del 1873 (1).

L'inchiesta del 1901 sulle amministrazioni comunali di Palermo, che si succedettero dal 1880 al 1900 (2), rilevò la non buona gestione finanziaria di questa città.

Il bilancio preventivo veniva sempre approvato con ritardo, e durante l'esercizio subiva molteplici e radicali variazioni.

I fondi si prevedevano per più anni nella stessa misura, nonostante che una eccedenza di spesa si fosse dimostrata costante negli anni precedenti, o che gli stanziamenti avessero lasciato largo margine di economie. Non si facevano speciali previsioni per le spese, che pur si ripetevano costantemente, e molte volte anche nella stessa misura.

Tutt' altro che esattamente venivano calcolate nei preventivi anche le entrate, le quali spesso erano previste in misura assai diversa da quella che veniva indicata dai conti consuntivi.

(1)

		Numero dei bilanci		
		resi esecutori con semplice visto del Prefetto o Sotto-prefetto	resi esecutori con visto del Prefetto o Sotto-prefetto previa approvazione della Giunta prov. amministrativa	IN COMPLESSO
Comuni con bilancio del 1899 app. nel 1898		1,160	2,372	3,532
Comuni con esercizio provvisorio perchè ebbero il bilancio del 1899 approvato nel mese di	gennaio 1899	412	865	1,277
	febbraio »	327	705	1,032
	marzo »	294	658	952
	aprile »	161	388	549
	maggio »	107	243	350
	giugno »	73	121	194
	luglio »	35	92	127
	agosto »	22	72	94
	settembre »	15	35	50
	ottobre »	17	32	49
	novembre »	10	17	27
	dicembre »	15	14	29
TOTALE		2,648	5,614	8,262

MINISTERO di A. I. C. *Bilanci comunali per l'anno 1899.* (Roma 1901), pag. VIII.

(2) *Relazione della commissione d'inchiesta sulle amministrazioni comunali di Palermo.* (Roma, Tip. delle Mantellate, 1901). Vol. II pag. 270.

Il fabbisogno, invece di essere coperto con mezzi coordinati al complesso delle risorse ordinarie e straordinarie del comune, veniva coperto con mezzi eccezionali e con espedienti nocivi, come onerosi debiti od inversioni di fondi.

Una delle amministrazioni presentò nel 1881 al Consiglio comunale di Palermo il preventivo per l'esercizio 1882 distinto in undici bilanci separati, giusta gli uffici in cui erano ripartiti i pubblici servizi, e riassunto poi nel consueto modello ministeriale. Questo metodo, che presentava il vantaggio di far conoscere ai consiglieri e ai cittadini l'onere e il beneficio d'ogni ramo di servizi, non fu seguito negli anni successivi, malgrado che di esso si fosse riconosciuto esatto il criterio informatore.

Dal complesso delle entrate e delle spese effettive dei tredici comuni presi a studiare risulta che otto di essi previdero una somma di spese effettive maggiore della somma delle entrate effettive. Siffatta previsione si ha in media per tutti i comuni del Regno. Questo sostanziale disavanzo viene di solito coperto con l'eccedenza attiva dei movimenti di capitale e con la differenza attiva tra gli avanzi e i disavanzi d'amministrazione, differenza che spesso è attiva solo in apparenza a causa della inesigibilità sostanziale dei residui attivi.

*
* *

Dal confronto delle spese effettive con la presunta ricchezza indiziaria media dei cittadini — documento XX — risulta la varia percentuale per individuo di tali spese di fronte alla ricchezza individuale.

Giova rilevare che, oltre l'inesattezza in genere dei dati posti a fondamento delle nostre indagini, principalmente di quelli relativi agli indici della ricchezza, vi è l'inesattezza specifica di qualche dato, la quale dipende da circostanze occasionali, o semplicemente figurative e in ogni caso transitorie.

Un esempio di quest'ultimo genere di inesattezza è dato dalla quota unitaria di spese per abitante di Linguaglossa, la quale risulta molto elevata perchè nel 1905 quel comune, mediante la contrazione di un debito, si proponeva di spendere straordinariamente per opere pubbliche la cospicua somma di 256,000 lire, che poi di fatto non spese.

Togliendo questa spesa straordinaria dal complesso delle spese ordinarie e straordinarie, la quota unitaria di L. 25.08, che si legge nei quadri dei documenti, si riduce a L. 5.66 e diventa pertanto più piccola di quella di tutti gli altri comuni. Di conseguenza viene molto a ridursi per Linguaglossa la quota percentuale di spesa per individuo rispetto alla ricchezza unitaria presunta, quota che, così come si manifesta nei quadri di L. 115.91 per cento lire di ricchezza approssimativa,—documento XX—dà luogo addirittura ad un paradosso.

Anche le spese di Assoro si appalesano alquanto eccessive in rapporto alla ricchezza, perchè quel comune si proponeva di eseguire a credito rilevanti opere pubbliche, alcune delle quali sono state fatte gradatamente in seguito, e molte non sono state eseguite.

Non riuscendo a correggere tutte queste inesattezze, non possiamo arrivare a conclusioni tanto prossime alla verità.

Confrontando le spese comunali con la ricchezza dei cittadini si ha la conferma della migliore posizione economica di Milano di fronte a quella degli altri comuni. Mentre Milano, con un indice di ricchezza di L. 313,91 per abitante, spende per bisogni collettivi comunali il 20,71 per cento del suo presunto reddito approssimativo, Catania e Palermo, con un indice di ricchezza molto minore, spendono rispettivamente il 41,53 e il 38,46 per cento del reddito. La città di Como spende presso a poco la medesima percentuale di Milano pur disponendo d'un reddito alquanto minore.

Degli altri comuni sono da notare per la loro relativa parsimonia Leonforte e Regalbuto, i quali spendono una percentuale minore di quella di Bronte, Vizzini, Centuripe e Motta, pur avendo un reddito maggiore.

E pertanto è evidente che i cittadini dei comuni di cui ci occupiamo, dovendo provvedere, oltre che alle spese comunali, a quelle dello Stato, della Provincia, della Camera di Commercio e private, — a parte l'eventuale risparmio e la capitalizzazione — trovansi in una situazione economica assai diversa. Gli abitanti di Milano possono soddisfare bisogni pubblici e privati molto più estesi e molto più intensi di quelli degli abitanti degli altri comuni, e possono assai più intensamente risparmiare e capitalizzare conseguendo un miglioramento continuo nella propria posizione economica.

2. *Cause ed effetti.* — Il ritardo con cui generalmente si approvano nei nostri comuni i preventivi e i consuntivi, e l'inesatta forma-

zione dei primi, principalmente per l'esagerata previsione di talune entrate, derivano in grandissima parte da cattiva amministrazione.

Per effetto di queste irregolarità il preventivo non si può compilare con la scorta del consuntivo, tende ad essere alquanto inesatto, e non riesce ad avere il carattere più che sia preciso di norma e di limite per le spese e per le entrate.

Conseguenze immediate di questi inconvenienti sono i continui e crescenti disavanzi, e la necessità di porre ad essi riparo con debiti e perciò con sacrifici dei contribuenti.

Nei comuni in cui il ritardo nell'approvazione dei preventivi e dei consuntivi è stato maggiore, in cui le previsioni, anche per effetto di questo ritardo, sono state più erronee, si sono verificati maggiori disavanzi, maggiori necessità di ricorrere a debiti gravosi, maggiori danni pei cittadini.

Tali inconvenienti non si verificano o si verificano con minore estensione e con minore intensità nei comuni che seguono le buone norme relative alla preparazione dei bilanci. Questi comuni, col fatto di discutere e approvare i consuntivi appena chiuso l'esercizio, possono riuscire con la scorta di tali documenti a compilare con relativa precisione in tempo debito i preventivi, e possono variare convenientemente le entrate e le spese, cercare di evitare o di attenuare di molto i disavanzi e i debiti onerosi, e far di tutto per contenere le spese in limiti più armonici con la ricchezza dei singoli.

*
* *

Il bilancio di previsione e il conto consuntivo riassumono ed esprimono in cifre l'attività economica dei comuni. Il bilancio preventivo, col suo prospetto contabile delle entrate e delle spese che si presumono in coincidenza, la sintetizza in via di previsione; il conto consuntivo la riassume dopo l'accertamento dei risultati dell'esercizio.

Col primo si tende in sostanza a determinare, per mezzo della indicazione delle relative spese, i servizi che l'ente pubblico si propone di produrre per la soddisfazione dei pubblici bisogni, e a ripartire fra i probabili utenti di questi servizi, per mezzo dell'indicazione delle entrate, il costo di produzione di essi.

Questo bilancio di previsione non contiene solo un prospetto di spese e di entrate, ma implica pure l'obbligo dei contribuenti di

pagare i tributi, e l'autorizzazione per le persone investite dei pubblici poteri di riscuotere le entrate e di spenderle anno per anno in conformità di quel prospetto.

Questa autorizzazione annuale, richiesta principalmente dalle mutevoli condizioni in cui la vita del comune si svolge nel tempo, mentre offre ai pubblici amministratori e ai cittadini il mezzo di dirigere e sindacare a non lunghi intervalli lo svolgimento della pubblica amministrazione, costituisce addirittura una condizione alla quale sono sottoposte tutte le spese e tutte le entrate dell'ente, comprese quelle deliberate con precedenza in modo stabile e permanente.

Tale facoltà di riscuotere le entrate e di eseguire le spese assume la figura giuridica del mandato ad amministrare la pubblica impresa entro determinati limiti. Questi limiti sono più rigorosi per la spesa che per l'entrata, poichè questa può variare in più o in meno a seconda del reddito dei beni e del gettito dei tributi, indipendentemente dall'azione dei pubblici poteri, mentre quella non può essere oltrepassata se non per espressa deliberazione di speciali organi amministrativi. Ma anche siffatta distinzione è da intendersi in senso relativo in quanto anche la spesa può sostanzialmente variare per motivi indipendenti dagli organi dell'amministrazione, e questi, data la necessità della variazione, non fanno che riconoscerla e formalmente autorizzarla.

E pertanto il contenuto coattivo del bilancio riesce molto più rigoroso pei contribuenti che devono pagare i tributi anzichè pei pubblici amministratori che devono attuarlo.

*
* *

Se tutte le entrate del bilancio distinte per categorie e capitoli, e tutte le spese distinte pure per categorie e servizi, si mettono in unico documento contabile, e vengono a formare un unico complesso, si ha il così detto sistema dell'*universalità* o della *centralizzazione* del bilancio.

Se si fa uso di speciali documenti distinti, nei quali ad ogni servizio e alla corrispondente spesa vien messa di fronte la relativa entrata, si ha il sistema della *specializzazione*.

Il primo sistema rende più semplice il meccanismo contabile dell'attività finanziaria, ma non mette in evidenza il modo di copertura d'ogni singolo ramo di spese, e quindi il costo e l'utilità della varie categorie di servizi; il secondo, cioè quello della *specializzazione*, rende

meno difficile pei singoli contribuenti e pei loro mandatarii il calcolo utilitario fra costo e utilità dei servigi, ma genera complicazioni eccessive.

Il municipio di Palermo nel 1881 fece un bilancio in cui cercò di applicare i due principj ora cennati. Pare però che non abbia conseguito il fine voluto, poichè l'attività economica del comune rimase allo stato di prima, cioè nelle condizioni non liete in cui trovavasi anteriormente.

La prevalenza, che al sistema della *centralizzazione* si suol dare, può anche essere causata dalla così detta politica di classe, per effetto della quale la classe prevalente, con maggiore o minore intensità ed efficacia, cerca di rivolgere a proprio beneficio l'attività economica degli enti pubblici, e per meglio conseguire tale scopo evita di facilitare il calcolo utilitario dei contribuenti tra il costo e il godimento dei servigi pubblici.

Le varie classi dominanti — clero, nobiltà, borghesia — hanno mirato a servirsi dell'azione coattiva dei pubblici poteri per avanzare se stesse a danno delle classi dominate, e hanno trovato nell'attività finanziaria un mezzo efficace per cercar di raggiungere, almeno in parte, i loro fini, principalmente perchè tutti i contribuenti non sono riusciti, per molteplici cause, a fare il calcolo utilitario fra le spese e i servizi pubblici.

Nell'amministrazione delle cose pubbliche, mentre è stata possibile l'azione concorde dei componenti di ogni singola classe, non s'è potuta raggiungere che assai di rado, e per qualche speciale ed eccezionale pubblico fine, l'azione concorde d'un esteso numero di componenti di varie classi d'una collettività.

Sotto questo aspetto l'istituto del *referendum* potrebbe riuscire vantaggioso, malgrado i suoi vari inconvenienti, fra cui quello di prestarsi ad un'amministrazione di classe o di partito da parte delle classi meno abbienti.

Senonchè si può fino a un certo punto sostenere che gli effetti di una tale amministrazione di classe, come del resto di qualsiasi altra politica di classe o di partito, in regime di libertà di scambi, verrebbero in tempo più o meno lungo, in parte se non in tutto, elisi da fenomeni più o meno estesi e diffusi di traslazione, in forza dei quali il costo dei pubblici servigi, apparentemente riversato sulle classi superiori e medie, verrebbe in ultima analisi a ricadere, tosto o tardi, anche sulle classi inferiori.

La preparazione e l'esecuzione del bilancio dei comuni spettano giusta la nostra legge alla Giunta comunale; l'approvazione e il controllo sull'esecuzione di esso spettano al Consiglio. Codesta divisione di attribuzioni, stabilita per cercar di ottenere una migliore funzione dell'organismo economico dei comuni, non significa in senso assoluto che ogni speciale potere non possa in alcun modo invadere il campo dell'altro, poichè può accadere che alla preparazione, all'approvazione, all'esecuzione e al controllo del bilancio può concorrere non solo l'uno o l'altro dei due poteri anzidetti, ma direttamente o indirettamente qualsiasi cittadino, per mezzo dell'azione che ogni individuo può esercitare con la stampa, coi reclami, coi comizi, col contributo che può portare all'opinione pubblica.

Oltre dei consuntivi, altri elementi utilissimi per la meno inesatta preparazione del bilancio di previsione sono: la non lunga durata dell'esercizio finanziario, e la riduzione al minimo del tempo che decorre tra la formazione del bilancio e l'inizio dell'esercizio finanziario medesimo. Tanto più esteso è questo tempo, altrettanto più incerte riescono le varie previsioni sui fenomeni finanziari, perchè le condizioni e le circostanze degli avvenimenti sogliono mutare tanto più facilmente e tanto più intensamente quanto più lungo è il volgere del tempo.

Questa medesima ragione vale anche per dimostrare che la previsione può riuscire tanto più esatta quanto minore è la durata dell'esercizio finanziario.

La breve durata dell'esercizio, oltre di essere determinata dalla convenienza di adattare il bilancio alle mutevoli condizioni in cui si svolge, è resa conveniente dalla circostanza che, contenendo esso il mandato a riscuotere le entrate e ad effettuare le spese, l'esercizio di codesto mandato, per effetto delle mutevoli circostanze e condizioni nelle quali i bilanci vengono attuati, viene reso tanto più agevole per il potere esecutivo e tanto più esatto pei contribuenti quanto più breve è la durata dell'esercizio finanziario.

E d'altro lato, siccome per cercar di raggiungere un andamento più corretto delle pubbliche finanze è conveniente un controllo quanto più largo ed efficace sia possibile da parte dei cittadini e dei loro rappresentanti, così non si può negare che codesta azione di controllo

può riuscire tanto meno difficile e tanto più proficua quanto minore è il tempo che decorre tra l'apertura e la chiusura dell'esercizio finanziario.

Per questi motivi si spiega il fatto che, mentre nei tempi andati, con una finanza meno democratica, la durata dei bilanci era di cinque, di quattro o di tre anni, nei tempi moderni, con una tendenza a favorire un'attività finanziaria più equa più economica, e più utile ad un numero quanto più esteso di consumatori di servizi pubblici, tale durata è generalmente di un anno.

La divisione e la suddivisione del bilancio in titoli, capitoli e articoli si fondano principalmente sulla convenienza di specializzare, quanto più possibile, il mandato che si conferisce al potere esecutivo di erogare il prodotto delle entrate per la produzione dei servizi pubblici. Il che contribuisce a rendere più esatta l'amministrazione della cosa pubblica e a rendere più accurato e più proficuo il controllo sugli atti dei pubblici amministratori.

La convenienza che i bilanci contengano tutte le entrate al lordo delle spese di percezione nella parte dell'entrata, e tutte codeste spese nella parte delle spese, anzichè le sole entrate al netto delle spese nella parte relativa alle entrate, deriva principalmente dall'utilità di dare agio ai contribuenti di conoscere l'ammontare delle spese di riscossione delle entrate, di esercitare meglio il controllo e di giudicare sull'andamento dell'amministrazione.

Una buona pratica per il bilancio dello Stato è quella di interdire ad ogni rappresentante del popolo di proporre nuove spese, in aggiunta a quelle proposte dal Governo. Viceversa la pratica opposta ha dato non buoni effetti nei paesi nei quali è stata adottata. La ragione di questi differenti risultati è semplice. Tutti i singoli rappresentanti sono spinti in molto maggior misura che ogni singolo componente del potere governativo a chiedere delle spese, per servizi che riescono a beneficio di particolari interessi e a danno della grande massa dei contribuenti. Questo medesimo principio si può analogamente sostenere pei comuni nel senso di conferire la facoltà di proporre nuove spese ai soli membri della Giunta comunale.

*
* *

Un'azienda finanziaria sarebbe perfetta se facesse sì che i singoli consociati, per mezzo dell'attività degli enti pubblici, in concorso con

l'attività privata, potessero conseguire un impiego quanto più economico dei loro beni.

È nella determinazione dell'ammontare delle spese e delle corrispondenti entrate pubbliche che nelle collettività politicamente organizzate si manifesta l'azione economica dei rappresentanti dei contribuenti, la quale è la risultante di diversi calcoli utilitari e di diversi criteri amministrativi e sociali, che in un dato momento riescono a prevalere nella lotta dei singoli e dei partiti per la conquista e per l'esercizio dei pubblici poteri.

Se una rappresentanza comunale fissa in una data misura il bilancio preventivo d'un comune, ciò significa che ha creduto, se il suo calcolo utilitario non è stato erroneo o in mala fede, di determinare in quella misura l'attività economica dell'ente pubblico, ha creduto cioè, in base al postulato del minimo mezzo e alla divisione di lavoro tra i vari enti pubblici e i privati, di scegliere e di stabilire in quel dato momento quella determinata produzione di pubblici beni municipali e non un'altra. In questo caso l'azione del comune può riuscire proficua e i cittadini possono raggiungere, per effetto di essa, un massimo d'utilità.

Viceversa, se il calcolo utilitario che ha generato quel bilancio è erroneo o in mala fede, in questi casi per mezzo dell'attività pubblica è molto probabile che si verifichino dispersioni o ingiuste ripartizioni di utilità fra i contribuenti, i quali, se non avessero pagato nella proporzione stabilita i tributi, avrebbero fatto privatamente con molta probabilità un impiego più economico della propria ricchezza.

Un individuo bene ordinato e previdente suol fare in principio d'anno un calcolo delle sue entrate e delle sue spese allo scopo di regolare la propria condotta economica privata, di proporzionare cioè le spese alle entrate, di far coincidere la misura e i vari termini di scadenza delle une e delle altre, e di destinare possibilmente e convenientemente una parte del suo reddito al risparmio e alla capitalizzazione. Tuttavia vi sono moltissimi individui privati, la cui condotta economica riesce in ultima analisi soddisfacente e il cui reddito aumenta di anno in anno, i quali conducono una regolare attività senza un bilancio, o per lo meno senza un formale e dettagliato bilancio, dal momento che una specie di conto sommario per linee principali, sia pure senza estrinsecazione materiale in alcun documento esterno, è da ritenere che molti di essi nella loro mente lo facciano. Ciò avviene perchè le entrate e le spese private sono in

generale assai meno oscillanti delle pubbliche, perchè il privato spende del proprio e non ha conti da rendere a chicchessia, e perchè egli può a suo arbitrio modificare d'un colpo le sue spese e ha un interesse personale ad evitare il disavanzo.

Le collettività politicamente organizzate sono a tale riguardo in posizione diversa da quella dei privati. Esse sono governate da mandatari i quali amministrano beni altrui, hanno in genere meno interesse personale a fare buon governo delle entrate pubbliche, non possono agevolmente modificare le spese pubbliche per conseguire l'equilibrio tra esse e le entrate, e hanno il dovere di render conto della propria gestione ai loro amministratori, e di assumere la responsabilità di tutti i loro atti. Ne viene di conseguenza che queste organizzazioni collettive hanno più interesse dei privati a regolare la propria attività mediante un bilancio di previsione, che serva a ben determinare in precedenza la loro azione e a rendere più probabile la corrispondenza delle entrate alle spese. Il fatto positivo che tutte le pubbliche aziende regolarmente organizzate e amministrate si servono di esso è una riprova non dubbia di questa verità.

*
* *

Dal fatto che le entrate private sono in generale meno variabili delle pubbliche, e che le spese pubbliche al contrario sono meno variabili delle private, sorge per taluni la conseguenza che, mentre torna conto ai privati di regolare le loro spese sulle proprie entrate, riesce invece vantaggioso agli enti pubblici di regolare le proprie entrate sulle spese. Riteniamo che tale conseguenza, così come si suole esprimere, sia sostanzialmente erronea e solo in apparenza contenga una parte di verità. Non si può negare difatti che, se un comune regolasse le entrate sulle spese puramente e semplicemente, senza tener conto della proporzionalità di queste al reddito dei cittadini e alle altre spese pubbliche e private di essi, in base ad una particolare divisione di lavoro tra attività privata e pubblica, correbbe grave pericolo di spendere contro conveniente misura e di costringere i contribuenti a fare un impiego non economico della loro ricchezza. Se invece determinasse prima l'ammontare delle spese in armonia al reddito e alle altre spese dei cittadini, e poscia provvedesse alle entrate corrispondenti, in tal caso esso verrebbe a comportarsi sostanzialmente come un privato, che spendesse secondo la propria capacità economica, e secondo il proprio calcolo utilitario.

Pertanto, la parte di verità, che quella proposizione contiene, è che l'ente pubblico regola le entrate sulle spese, ma tale verità è solo apparente, in quanto le spese non sono arbitrarie ma conviene che vengano in sostanza determinate in precedenza da appositi calcoli utilitari.

Certo, non si può dire che sempre e in tutti i casi gli enti pubblici operino in modo da conseguire una rigorosa e conveniente armonia tra le spese pubbliche e le private e il reddito dei componenti la collettività. Spessissimo avviene anzi il contrario. Ma ciò, e il fatto che anche molti individui privati spendono più di quanto il reddito loro consenta e consumano perciò il capitale, non contraddicono la verità di quella proposizione, la quale stabilisce che il fissare le varie spese in armonia tra loro e in proporzione alla ricchezza, come torna utile pei privati torna ugualmente vantaggioso per gli enti pubblici.

Invero, sia che si tratti di spese private, sia che si tratti di spese pubbliche, sono in ultima analisi i medesimi individui, i medesimi organismi senzienti, che le sopportano in vista di goderne i vantaggi, e la differenza nel mezzo scelto per eseguirle non serve a togliere ad esse il carattere di destinazione di parte della ricchezza individuale a scopi che, in ultima analisi, giovano a un numero maggiore o minore di singoli individui. Entrambe le categorie di spese, pertanto, sono determinate in fondo dai medesimi motivi e dalle medesime leggi.

Nè ciò è contraddetto dal fenomeno della non perfetta identità tra produttori e consumatori di servizi pubblici, e dal fenomeno della non coincidenza dei singoli calcoli utilitari che determinano le spese collettive, poichè tale non identità e codesta non coincidenza non derivano dal fatto che le spese pubbliche sono sopportate da organismi diversi da quelli che sopportano le spese private, ma derivano: dalla varia struttura dell'organizzazione sociale, dalla diversa sensibilità e posizione economica dei singoli individui, dalla loro diversa partecipazione o dalla non partecipazione alle funzioni politiche, dall'esito delle lotte delle varie persone, delle diverse classi e dei vari gruppi sociali e dalle transazioni loro, lotte e transazioni che variamente determinano e caratterizzano il monopolio politico delle persone preposte alla gestione degli enti collettivi.

Anche con l'applicazione dell'istituto del *referendum*, col quale ogni contribuente è chiamato a dare il suo voto sopra le spese e le entrate pubbliche, verificandosi generalmente l'astensione di un numero maggiore o minore di contribuenti, e il caso della votazione a

maggioranza più o meno estesa, si verifica l'inconveniente di alcuni individui che impongono i risultati dei loro calcoli utilitari agli altri.

A parte taluni fenomeni di traslazione tributaria, che possono verificarsi in tutto o in parte con maggiore o minore celerità, il fatto che alcuni individui, pur godendo i servizi pubblici, possono o credono di potere riuscire a riversare in tutto o in parte su altri, che tali servizi non godono o godono in minore misura, l'onere delle spese corrispondenti, questo fatto può spingere taluni detentori del pubblico potere a eccedere nelle spese, in aperto contrasto con l'interesse d'un numero più o meno esteso di contribuenti. In questa ipotesi, che certo non è l'espressione di una buona condotta economica pubblica, può trovare applicazione la dannosa pratica che negli enti collettivi ed obbligatori le spese determinano sostanzialmente le entrate.

Dalla verità testè dimostrata, che le spese pubbliche non differiscono dalle private se non pei mezzi diversi d'attuazione, deriva come logica conseguenza che sono quei medesimi individui, che sopportano le spese pubbliche, coloro che hanno l'interesse e il dritto di determinarle in armonia ai propri calcoli utilitari, di farvi fronte con la determinazione delle entrate corrispondenti, di ripartire tra loro le contribuzioni dei singoli in base alla domanda di consumo dei servizi, e di verificare e controllare, nello svolgimento dell'azione economica dell'ente pubblico, se le varie previsioni e le diverse destinazioni effettivamente vengano a realizzarsi.

Sorge pertanto nei componenti d'una collettività politicamente organizzata la convenienza e il diritto di discutere ed approvare, direttamente o per mezzo dei poteri da loro costituiti, i bilanci di previsione, e di verificare e controllare i conti consuntivi.

Anche negli antichi regimi, nei quali l'ente pubblico veniva considerato come qualche cosa di diverso, di estraneo, rispetto ai suoi singoli componenti, e procurava di far di tutto per vivere indipendentemente da costoro, usufruendo delle proprie entrate originarie, se per circostanze eccezionali i governanti erano costretti di ricorrere alle contribuzioni dei singoli per la produzione di date categorie di servizi pubblici, codeste contribuzioni venivano votate e consentite, almeno per la forma, dai legittimi rappresentanti dei contribuenti.

Tutti i cittadini hanno in conclusione l'interesse di accertare la necessità delle pubbliche contribuzioni, di consentirle liberamente, di seguirne l'impiego, e di determinarne la quantità, la ripartizione, l'esazione e la durata.

Ma quanta differenza tra un andamento di cose così concepito, che sarebbe un vero ideale finanziario, e la vita reale degli enti pubblici non si riscontra nelle collettività organizzate !

Nei nostri comuni non si verifica che assai di rado il caso che un cittadino, che non sia investito di cariche pubbliche, esamini e critichi un bilancio comunale e segua la preparazione e l'attuazione di esso. E anche fra gli stessi consiglieri comunali sono pochi coloro che serenamente e obbiettivamente partecipano a codeste importantissime funzioni della vita economica dei comuni. Molti amministratori, specie in ambienti poco progrediti, si lasciano prevalentemente, e spesso esclusivamente, guidare da criterii di partito, e perciò fanno sì che la preparazione del bilancio riesca a vantaggio del gruppo imperante e a scapito della grande massa della collettività disordinata o inerte. È appunto la non partecipazione delle masse popolari all'amministrazione della cosa pubblica una delle cause principali delle cattive finanze dei comuni, delle spese antieconomiche, del funzionarismo, delle varie forme di parassitismo collettivo (1).

Quanto maggiore è il concorso dei cittadini alla vita pubblica, sia come rappresentanti del popolo nei Consigli comunali, sia come elettori, sia come critici dell'operato delle pubbliche amministrazioni, altrettanto maggiore è da presumere che possa essere il numero dei contribuenti che paghino le imposte dopo un calcolo cosciente tra il sacrificio delle spese pubbliche e il corrispondente vantaggio dei pubblici servizi. Ora si comprende di leggieri che l'ideale economico per una collettività politica consiste appunto in uno stato di perfetta armonia sociale, in cui ogni componente sia ad un tempo produttore e consumatore di servizi pubblici, in perfetta rispondenza al proprio calcolo utilitario individuale. Ma uno stato siffatto non si è mai raggiunto nelle collettività umane, a causa principalmente delle molteplici forze che dirigono in vario senso le azioni dei singoli e che determinano in questi una molteplicità di calcoli utilitari, con risultati diversi. A tale stato ideale è solo possibile avvicinarsi con maggiore o minore approssimazione, a seconda dei vari coefficienti individuali e collettivi del momento, e soprattutto a seconda della maggiore o minore bontà dell'ambiente.

(1) Per qualche comune della Sicilia le condizioni attuali d'ambiente sono sommariamente svolte nella parte terza capo II di questo volume.

CAPO II

Lo squilibrio finanziario

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — Lo squilibrio finanziario è un fenomeno normale nei comuni italiani.

Esso si verifica generalmente col disavanzo, ma talvolta si manifesta con l'avanzo.

Nel comune di Palermo il disavanzo è cronico.

Di tutti i comuni italiani, 3217 chiudono nel 1899 i loro bilanci con avanzo—avanzo per lo più apparente che nasconde un disavanzo reale -- ; 4866 li chiudono con disavanzo; 179 in pareggio (1).

(1) Avanzi e disavanzi finanziari di tutti i comuni del Regno.

ANNO	Comuni con avanzo		Comuni con disavanzo		Comuni con bilancio in pareg.
	Num. dei comuni	Ammontare degli avanzi	Num. dei comuni	Ammontare dei disavanzi	
1884	2.769	11.634.614	4.567	57.118.898	921
1895	3.275	17.790.667	4.735	33.144.194	247
1897	3.535	16.829.294	4.485	36.881.754	240
1899	3.217	13.475.191	4.866	41.661.864	179

Bilanci comunali per l'anno 1899 pag. XXXV.

Disavanzi complessivi alla fine di ciascun esercizio nel comune di Palermo.

A N N O	Secondo l'ufficio di finanza del comune	Rettificati dalla commissione d'inchiesta
1880	1.216.277	1.273.098
1881	1.109.095	1.167.028
1882	1.022.559	1.067.323
1883	842.724	887.488
1884	729.734	774.497
1885	1.563.439	1.608.713
1886	1.428.747	1.524.021
1887	1.497.285	1.592.559
1888	1.200.867	1.381.867
1889	1.102.146	1.540.004
1890	962.210	1.493.421
1891	696.916	1.228.127
1892	730.178	1.261.288
1893	1.286.836	1.817.946
1894	1.297.687	2.223.690
1895	1.682.354	2.408.477
1896	4.686.975	3.453.920

Relazione della commissione d'inchiesta sulle amministrazioni comunali di Palermo (1880-1900) Vol. 2º pag. 544.

Se si paragonano le entrate effettive di tutti i comuni per quell'anno di L. 439.603.676, con le spese effettive di L. 467.790.349 — documento XIV — risulta nell'insieme un disavanzo di L. 28.186.673.

Ma questo non è che una specie di disavanzo medio, cioè la differenza tra la somma dei singoli avanzi e quella dei singoli disavanzi di tutti i comuni del Regno. Il disavanzo reale dei comuni in istato di sbilancio era molto più forte. Difatti 4866 chiudevano il loro bilancio con un ammanco ascendente in complesso a L. 41.661.164; in 3217 il bilancio presentava nell'insieme un avanzo di L. 13.475.191; nei rimanenti 179 verificavasi il pareggio. Sicchè il disavanzo effettivo dei comuni in istato di sbilancio era in sostanza di circa 42 milioni.

E nei comuni che appaiono in pareggio o con avanzo può verificarsi come si è detto — e spessissimo si verifica — un sostanziale disavanzo a causa principalmente della erronea previsione delle entrate.

Anche i bilanci di cui più specialmente ci occupiamo presentano presso a poco i medesimi fenomeni. Ad eccezione di quelli di Motta e di Como, che si chiudono apparentemente con un effettivo avanzo, tutti gli altri sono in sostanziale disavanzo, anche perchè raggiungono il pareggio effettivo per mezzo di nuovi debiti.

L'inchiesta sulle amministrazioni comunali di Palermo mette in rilievo che i disavanzi nei bilanci di questa città furono principalmente determinati dalla diminuzione del gettito dei dazi e dall'aumento delle spese.

Contribuivano ad accrescere tali disavanzi: l'imperfetta conoscenza della reale situazione finanziaria del comune; il ritardo e il disordine nella compilazione dei bilanci; le eccessive spese di lusso per teatri, giardini, feste e ricevimenti.

Il ritardo di più anni nella compilazione dei consuntivi, e il nessun conto in cui si tenevano o l'esame superficiale che facevasi di essi, non generavano nei pubblici amministratori la conoscenza reale ed esatta della situazione economica del comune, e impedivano loro di correggere per l'avvenire gli errori verificatisi nel passato.

La non coincidenza delle entrate con le spese, rispetto ai termini delle scadenze e delle riscossioni entro l'esercizio, generava spesso momentanei disavanzi di cassa, che costringevano l'amministrazione a servirsi del credito anche a condizioni non buone.

Finalmente l'imperfetta rispondenza delle entrate con le spese

in ordine ai loro effetti oltre l'esercizio, vale a dire rispetto al loro carattere ordinario o straordinario, costringeva l'amministrazione a procedere con continui storni di fondi da un capo all'altro del bilancio, ed era causa di nuovi e più grandi disavanzi e di nuovi e più onerosi debiti.

*
* *

Nel documento XX, che contiene le quote percentuali individuali delle spese pubbliche, e gli indici della ricchezza media approssimativa presunta per ogni abitante dei comuni presi a studiare, si legge che Linguaglossa, Assoro, Catania, Palermo spendono per servizi municipali una somma percentuale che, in proporzione alla ricchezza rispettiva d'ogni comune, riesce alquanto maggiore di quella di Milano e di Como.

Senonchè, essendo queste due ultime città più ricche delle prime, risulta che, malgrado la loro minore quota percentuale di spese in rapporto al reddito presunto, spendono sostanzialmente dippiù di Linguaglossa, Assoro, Catania e Palermo, e producono di conseguenza un maggior numero di servizi pubblici.

Nel paragone delle spese dei varî comuni, rispetto alla loro relativa ricchezza, fa d'uopo: togliere dal confronto le spese del comune di Assoro, a causa delle condizioni di non corretta e di anormale attività economica, in cui esso si trovava nel periodo delle nostre osservazioni, e ridurre la quota di spese di Linguaglossa da lire 25,08 a L. 5,66 e ciò per le ragioni accennate nel capo precedente. Fatte queste correzioni appare subito come sia elevata la spesa di Catania e in parte anche quella di Palermo, di fronte alle rispettive condizioni economiche, e come sia relativamente tenue quella di Milano.

Questa città non spende pei suoi servizi pubblici che circa il 20 per cento della sua cospicua ricchezza, la quale ha un indice per abitante di L. 313.91, mentre Catania spende il 41,53 per cento di un presunto reddito che ha un indice di L. 77,97!

Ciò significa che i cittadini di Milano, non solo riescono a soddisfare un numero di gran lunga maggiore di bisogni pubblici municipali, rispetto agli abitanti delle altre città, come appare dalla colonna delle quote individuali delle spese comunali del quadro in analisi, ma possono disporre d'una quantità assai maggiore di beni di

fronte ai cittadini degli altri comuni, per la soddisfazione di altri bisogni pubblici e dei bisogni privati, e per la capitalizzazione.

Tutto ciò, mentre è la conseguenza naturale delle floride condizioni economiche di Milano e della condotta dei gestori dell'impresa municipale di questa città, è nello stesso tempo la causa del continuo aumento della ricchezza dei suoi cittadini.

E se prendiamo in esame la percentuale delle spese di Como rispetto alla sua ricchezza notiamo come le condizioni economiche di questa città, pur non essendo così floride come quelle di Milano, sono assai migliori di quelle degli altri comuni.

Como spende per servigi municipali il 20,74 per cento del suo presunto reddito, per ogni abitante, e quantunque spenda più di Leonforte, tuttavia, per la ricchezza assai più estesa di cui gode, rimane in condizioni assai migliori di quest'ultimo comune, il cui indice dei beni raggiunge un grado discretamente elevato soprattutto a causa delle rimesse degli emigrati.

Pertanto, prendendo come tipo di florida ed equilibrata condotta economica il comune di Milano, possiamo scorgere quanto gli altri comuni si scostino dall'equilibrio economico tipico di cui Milano dà prova. Essi, in confronto con quest'ultima città, spendono pei loro servigi pubblici in una misura maggiore di quella che sarebbe determinata da una più conveniente distribuzione del reddito fra le varie spese e il risparmio, e danno luogo perciò a quel fenomeno che si suol chiamare lo squilibrio economico, il quale differisce dallo squilibrio finanziario. Quest'ultimo si verifica tutte le volte che le spese d'un'azienda pubblica non coincidono con le entrate, sia rispetto alla quantità che ai termini delle scadenze e delle riscossioni, astrazione fatta dal rapporto tra le spese e la ricchezza dell'ente; lo squilibrio economico avviene quando le spese pubbliche oltrepassano una conveniente misura, determinata da speciali condizioni d'ambiente, e da particolari bisogni e apprezzamenti individuali dei singoli, e quando le medesime spese non sono in armonia con le spese private e col risparmio.

2. Cause ed effetti. — Le cause principali dello squilibrio finanziario sorgono evidenti dall'accenno dei dati di fatto relativi al comune di Palermo. Esse consistono in errori di previsioni, o in circostanze che modificano previsioni esatte e derivano da errate previsioni sulle spese o sulle entrate, da crisi, da cattiva compilazione dei bilanci, da spese oltre il previsto, da mancata coincidenza delle

spese colle entrate, sia rispetto alle relative scadenze che in ordine al carattere ordinario o straordinario delle singole partite.

Mentre la spesa ordinaria si rinnova periodicamente e produce effetti limitati all'esercizio in cui vien fatta, la straordinaria non si ripete con periodica costanza ed è produttiva di effetti che si estendono oltre l'esercizio in cui è applicata. Ora è evidente che se alle spese ordinarie si provvede con entrate straordinarie si finisce col disavanzo, dal momento che le spese si ripetono di anno in anno, e le entrate straordinarie non si verificano in eguale misura e alle medesime scadenze tutti gli anni.

Come d'altra parte se alle spese straordinarie si provvede con entrate ordinarie si può finire con eccedenza di fondi non certamente benefica per l'economia dei contribuenti.

E pertanto la perfetta rispondenza fra entrate ordinarie e straordinarie e spese di uguale natura tende ad evitare il disavanzo e l'eccedenza delle entrate sulle spese, e a far conseguire il pareggio.

Ciò che si è detto pel disavanzo come effetto d'inesatta previsione si può anche dire, invertendo i termini, per l'avanzo, in quanto esso può derivare da un'esagerata valutazione delle spese o da una ristretta stima delle entrate, o da entrambe codeste cause insieme.

Per eliminare, o per lo meno per attenuare l'azione di tali cause, occorre principalmente una conoscenza quanto più esatta sia possibile da parte dei pubblici amministratori delle condizioni in cui si svolge la finanza dell'ente, e una previsione quanto più perfetta delle varie partite del bilancio, specie in rapporto alla coincidenza delle spese con le entrate, tanto per la quantità dei due termini, quanto per le rispettive scadenze e riscossioni e per la loro periodicità.

Tornando al comune di Palermo è fuor di dubbio che se la sua amministrazione avesse mantenuto le spese entro limiti più ristretti in armonia alle entrate effettive; se avesse previsto l'ammontare di queste nelle sue vere proporzioni basandosi principalmente sui risultati verificatisi nei più prossimi esercizi; e se avesse compilato in tempo e diligentemente i preventivi, il comune avrebbe con molta probabilità evitato o per lo meno attenuato i forti disavanzi, e le ulteriori conseguenze dannose che ebbe a soffrire.

*
* *

Verificandosi un disavanzo finanziario viene a mancare all'azienda pubblica il capitale necessario per la produzione dei servigi, e il co-

mune è costretto a procurarsi un'entrata straordinaria mediante l'alienazione d'un bene o la contrazione d'un debito.

Ora si comprende di leggieri come siano diversi gli effetti della contrazione di un debito per coprire un disavanzo già verificatosi, dagli effetti dell'accensione d'un debito in condizioni di pareggio. I termini comparativi del calcolo utilitario, da cui è guidato il subietto agente nel procurarsi l'entrata straordinaria per colmare il disavanzo, sono diversi da quelli del calcolo da cui egli è spinto a far debiti in buone condizioni di bilancio e solo per provvedere a nuovi bisogni.

In quest'ultimo caso egli è perfettamente libero di valutare nelle condizioni presenti tutti i vantaggi attuali delle spese, alle quali intende provvedere col prestito, e tutta la pena attuale del costo del debito, e non mette tra i vantaggi quello di porre riparo ai danni che provengono dal disavanzo e dalle situazioni non liete che questo determina.

Nel primo caso, invece, cioè nel caso del disavanzo, trattandosi di adempiere obblighi assunti, impegni contratti in base a previsioni e a calcoli anteriori, — alcuni dei quali o tutti si sono rivelati erronei anche per il fatto stesso del disavanzo prodotto — egli è costretto a subire il debito per la necessità impellente in cui si trova di sottrarsi ai danni dell'inadempimento delle sue obbligazioni e di porre riparo al suo dissesto.

Quest'ultima circostanza, che entra come forza operante nel calcolo attuale, contribuisce fortemente a costringerlo ad agire per contrarre il debito. Una espressione evidente dei danni che siffatta situazione cagiona al debitore si ha nelle condizioni onerose che in simili circostanze i creditori sogliono imporre ai debitori.

Avviene per un ente ciò che accade per un privato. Questi può decidersi a contrarre un debito in condizioni normali del suo bilancio per apportare miglioramenti alle sue proprietà, per costruire una casa o per completare il capitale occorrente per l'acquisto d'un immobile. Ma può essere costretto a fare un mutuo, in condizioni di squilibrio del suo bilancio, per pagare le spese straordinarie della sua famiglia causate da disgrazie o da malgoverno della casa. In entrambi i casi l'individuo può agire conformemente al calcolo utilitario del momento, con la differenza che nella prima ipotesi la parte attiva è solo rappresentata dal guadagno dell'impresa che egli si propone di compiere, qualora ottenga a convenienti condizioni il prestito; men-

tre nella seconda mette all'attivo la necessità di riparare danni già verificatisi e di evitare mali maggiori, il dovere e il desiderio di non sottrarsi all'adempimento dei propri obblighi, la speranza di porre rimedio al suo squilibrio, cose tutte che egli è costretto a subire come circostanze di fatto indipendenti dalla sua volontà, e che possono indurlo ad accettare condizioni tanto onerose da parte dei suoi ereditori da compromettere financo l'integrità o l'esistenza del proprio patrimonio.

Gli esempi di rovine patrimoniali private, per cattivo uso del credito in condizioni anormali di bilancio domestico, non mancano e sono comunemente noti.

Il disavanzo finanziario può essere anche l'effetto di maggiori spese impegnate in previsione della possibilità di contrarre un prestito a determinate condizioni, e dopo un preventivo calcolo tra costo ed utilità, e in questo caso si rientra nell'ipotesi in cui al prestito si ricorre per soddisfare bisogni futuri; ma ciò non si verifica in tutti i casi di disavanzo, e d'altra parte le probabilità che tutte le condizioni poste a base del calcolo si verifichino nel momento d'attuare il prestito non sono molte.

Il disavanzo, pertanto, potendo generare debiti gravosi o alienazioni onerose di beni demaniali, può produrre pei consociati un impegno antieconomico o una perdita di ricchezza.

Ciò che come tendenza o possibilità si è dimostrato effetto del disavanzo si può anche dimostrare effetto dell'eccedenza delle entrate sulle spese, se si consideri che siffatta eccedenza si può risolvere in una sottrazione di ricchezza privata senza il corrispettivo in servizi pubblici o con un corrispettivo inadeguato, poichè di tale eccedenza è facile che se ne faccia un uso non molto economico. Essa può produrre una certa prodigalità negli amministratori, nel senso di determinarli a far delle spese poco produttive e del tutto inutili che senza l'occasione dell'eccedenza l'amministrazione non avrebbe fatto. E, una volta iniziata, la nuova spesa può rimanere anche per gli esercizi futuri con continuo danno dei consociati.

Evidentemente, data la difficoltà pratica di raggiungere un pareggio finanziario assoluto, matematico, è preferibile cercar di raggiungere una lieve eccedenza, anzichè un disavanzo, per la ragione che ai mali che essa apporta, come sottrazione antieconomica di beni ai singoli in più del necessario per coprire il costo di produzione dei servizi pubblici, e come stimolo di prodigalità, si possono con-

trapporre i vantaggi di dar mezzo alla comunità di sopperire alle spese accidentali e impreviste, e di aprire l'adito alla soppressione o allo sgravio delle imposte più onerose.

E così l'avanzo e il disavanzo finanziario sono sintomi esteriori di quella disarmonia che deriva dal fatto che nell'organismo sociale vengono turbate le proporzioni secondo le quali sarebbe utile che avvenisse l'impiego della ricchezza per la soddisfazione dei bisogni individuali pubblici e privati in base agli apprezzamenti utilitari dei singoli.

*
* *

Quanto all'altra specie di squilibrio, cioè allo squilibrio economico, non vi sono limiti precisi e costanti per determinare con esattezza il punto in cui per un comune cessa il pareggio e comincia lo spareggio economico. Questi limiti variano continuamente col variare delle condizioni in cui si svolge l'attività del comune.

Le cause che producono lo squilibrio finanziario possono produrre anche lo squilibrio economico in quanto tendono a far aumentare le spese le quali possono essere già state prestabilite in conveniente misura.

Fra le cause particolari di quest'ultimo squilibrio meritano speciale rilievo: gli errori di apprezzamento sull'utilità dei pubblici servizi, rispetto al costo loro e alla ricchezza e ai bisogni dei contribuenti; i bisogni fittizi delle collettività.

Queste cause di squilibrio si verificano anche nell'attività economica privata, malgrado l'individuo agente sia in migliori condizioni dell'ente pubblico per fare il calcolo utilitario in rapporto alla sua ricchezza e ai suoi bisogni. È naturalissimo pertanto che tali cause agiscano con maggior frequenza e più intensamente nell'attività economica pubblica, nella quale gli organismi agenti che valutano le ricchezze e i bisogni e fanno il calcolo utilitario sono diversi da quelli ai quali si riferisce l'attività stessa. Senza dire che le persone investite dei pubblici poteri, che fanno i calcoli di apprezzamento nell'interesse collettivo, non sono sempre mosse dal tornaconto generale di tutta la collettività, e conseguentemente non sempre agiscono per partito preso a favore dei consociati. I provvedimenti finanziari protezionisti sono una espressione del modo come i governanti possono agire a favore di pochi produttori e a danno della grande massa dei consumatori.

Uno stato ideale di perfetto equilibrio economico pubblico e privato si potrebbe raggiungere qualora le spese pubbliche e le singole spese private potessero essere in completa armonia tra loro, e con le singole ricchezze, in guisa da rendere possibile per ogni individuo il più economico impiego dei propri beni secondo il rispettivo apprezzamento utilitario. Gli ostacoli che s'incontrano per il raggiungimento di un ideale siffatto sono noti.

Un individuo equilibrato, che cerchi di far migliorare o almeno di non far peggiorare le sue condizioni economiche, procura di risparmiare e di capitalizzare una parte del suo reddito, o almeno di non spendere più del reddito, e di destinare questo alla produzione o all'acquisto di quei beni che egli reputa atti a soddisfare più utilmente i suoi bisogni. A tal uopo egli si serve dell'attività economica privata e soggiace a quella pubblica per cercar di conseguire un massimo di utilità con un minimo di sacrificio.

Se per circostanze estranee al proprio calcolo individuale, o per errore, o per deliberazione coattiva non corretta dell'ente cui appartiene, riuscisse egli ad impiegare la sua ricchezza in una maniera diversa da quella che risultasse da un calcolo individuale esatto, o non influenzato da forze esteriori, in tal caso verrebbe a subire un danno.

Le stesse cose si possono ripetere per un ente collettivo che agisce per conto e nell'interesse dei suoi componenti.

Tutte le volte che il soggetto operante dell'attività economica pubblica — Stato, comune o altro pubblico ente — non agisce economicamente produce uno squilibrio economico più o meno esteso alla generalità, risultante da un numero più o meno esteso di singoli squilibri individuali.

Fra tutti codesti squilibri e squilibrati è possibile che vi siano delle persone più o meno avvantaggiate — funzionari, appaltatori, professionisti, produttori e parassiti di vario genere pubblici e privati — ma lo squilibrio generale della collettività non viene per questo direttamente attenuato.

Pertanto gli effetti più immediati e più gravi di tale sproporzione fra spesa pubblica e ricchezza dei consociati sono: di sottrarre ai contribuenti una somma di beni maggiore di quella che essi, se potessero agire liberamente, secondo i propri apprezzamenti, sarebbero disposti a pagare pei servigi del comune, e di ridurre il fondo

loro per le altre spese pubbliche, per le spese private e per l'eventuale risparmio e capitalizzazione.

Per cercar di evitare codesto squilibrio economico occorrerebbe che ogni contribuente potesse dividere il suo reddito fra le spese private, le spese pubbliche e il possibile risparmio secondo il proprio apprezzamento.

E dato che tutti gli individui riuscissero a mettersi d'accordo in ordine alla fissazione e alla ripartizione delle spese pubbliche, che non vi fossero errori di calcolo, che non vi fosse cattiva amministrazione, lo scopo dell'impiego economico della propria ricchezza da parte d'ogni contribuente potrebbe essere raggiunto.

Ma si scorge facilmente che nella realtà della vita tutto ciò non si avvera, date le forze eterogenee che spingono i vari individui ad agire, la diversità e la mutabilità dei loro apprezzamenti, e la varia e mutevole azione degli enti collettivi che di tutte codeste diversità sono la risultante.

Ammesso, nella migliore delle ipotesi, che tutti i singoli componenti d'una collettività venissero chiamati a pronunciarsi sopra una data spesa pubblica e il modo di provvedervi, sarebbe assai difficile, data la diversità dei gusti e degli apprezzamenti umani, che si prendesse una deliberazione unanime. Accadrebbe invece con molta probabilità — massime in ambienti poco progrediti — che una massa più o meno estesa rimanesse inerte, e che una maggioranza di attivi riuscisse ad imporsi ad una minoranza, maggioranza che in molti casi non sarebbe che minoranza rispetto a tutti i componenti la collettività.

Esisterebbe sempre, pertanto, una quantità di economie individuali costrette a subire i calcoli utilitari di altre persone e quindi a fare un uso della propria ricchezza diverso da quello determinato dal proprio apprezzamento utilitario.

Ma nemmeno tale benigna ipotesi corrisponde alla realtà poichè in quasi tutti i paesi sono i rappresentanti dei contribuenti che fanno il calcolo, e impongono il loro personale apprezzamento a tutti i loro rappresentati. Quanta differenza fra il calcolo reale dei mandatari e quello presunto dei mandanti !

Quali siano i moventi che predominano nella maggior parte dei pubblici amministratori, nell'ambiente attuale delle regioni di cui più specialmente ci occupiamo, e qual sia l'azione di essi nella pubblica azienda, si scorge dai risultati non molto felici dell'attività eco-

nomica della maggior parte dei comuni presi a studiare. Tra un comune eccellentemente amministrato in conformità all'ideale finanziario anzi cennato e uno dei comuni da noi studiati — Assoro per esempio — tutte le gradazioni sono possibili; e i bilanci da noi riportati nei documenti danno un indice di tali gradazioni.

È la condotta economica dei comuni più fiorenti che può servire come guida ad una buona amministrazione comunale per determinare le spese pubbliche municipali, in rapporto alla ricchezza dei cittadini, in guisa da evitare, o per lo meno da attenuare, lo squilibrio economico di cui abbiamo sommariamente accennato le cause e gli effetti.

CAPO III

L'equilibrio finanziario

L'indagine sommaria che abbiamo fatto sulle cause e sugli effetti principali dello squilibrio finanziario ci giova per mettere in rilievo le cause e gli effetti più notevoli dell'equilibrio.

Si raggiunge l'equilibrio finanziario se si ottiene quel pareggio del bilancio che deriva dal verificarsi delle previsioni, senza un aumento volontario di entrata o una deliberata diminuzione di spese nel corso dell'esercizio. Poichè è ovvio che il pareggio, se si raggiunge per mezzo di uno di questi espedienti, o con tutti e due insieme, è in sostanza uno degli aspetti dello squilibrio.

Una coincidenza assoluta, un'eguaglianza precisa, matematica, tra spese ed entrate nel bilancio di previsione non si verifica mai nella realtà, a causa delle varie e molteplici forze operanti, che ostacolano e rendono alquanto variabili le previsioni sulle spese e principalmente quelle sulle entrate.

Ciò che invece può avvenire e avviene è un fenomeno di maggiore o minore approssimazione al fenomeno tipico ideale dell'equilibrio finanziario, approssimazione che suol riuscire tanto maggiore quanto più esatte siano riuscite le previsioni sulle partite del bilancio e sulle condizioni loro, e quanto più siansi rimosse le cause contrarie alle previsioni stesse.

Allo scopo di raggiungere alla fine dell'esercizio un approssimato pareggio si suol preparare un preventivo che, per mezzo di partite volontariamente modificabili, presenti in sostanza una lieve eccedenza dell'entrata sulla spesa, pur conservando il pareggio formale. Ma ciò non è altro in sostanza che un mezzo per conseguire con maggiore approssimazione il pareggio.

E così quanto più esatta sia la valutazione preventiva delle entrate e delle spese, e quanta minore sia la mutabilità delle condizioni in cui si svolge il bilancio, altrettanto maggiore è la probabilità che si raggiunga un relativo pareggio.

Tuttavia, malgrado tale esatta valutazione, questo può non raggiungersi per effetto di circostanze sopravvenute talune delle quali imprevedibili.

Nè le spese nè le entrate è possibile che vengano previste con precisione matematica.

La variabilità delle spese deriva dal fatto che il costo di produzione dei servizi pubblici dipende da una serie di circostanze e di fattori diversi, che agiscono simultaneamente in vario senso, e la cui intensità dinamica non si può determinare con precisione a priori.

Per le entrate, e specialmente per quelle che provengono dai tributi, dipendendo anch'esse da una serie ancora più estesa di forze che agiscono pure in vario senso e costituiscono molteplici cause di variazioni, si rende ancora più difficile, anche in via di semplice approssimazione, la loro valutazione preventiva.

Per fare un'approssimata valutazione dell'ammontare probabile delle entrate soglionsi prendere per base almeno i cinque esercizi che precedono quello di cui si vuol stabilire la previsione, escludere da essi i due che danno le cifre massima e minima di entrata, e prendere la media dei tre che rimangono. E questo un metodo prevalentemente empirico, il quale potrebbe dare buoni risultati solo nel caso ipotetico della parità di tutte le altre circostanze che accompagnano il fenomeno che si vuol prevedere. Ma siccome codesta parità non si verifica mai, così tale metodo riesce più o meno fallace, a seconda della minore o maggiore esattezza nella valutazione anche di tali circostanze.

Sicchè nella misura in cui si riesce ad eliminare, almeno in parte, l'azione delle forze che ostacolano una esatta valutazione delle spese e delle entrate, è possibile determinare più o meno approssimativamente l'ammontare delle due partite del bilancio, e si può tendere verso un relativo pareggio finanziario.

Questo pareggio, tendendo ad evitare gli avanzi e i disavanzi, tende ad avvantaggiare i contribuenti procurando di agevolarli nel far loro tradurre in atto il fondamentale postulato economico del minimo mezzo giusta i calcoli edonistici individuali.

Naturalmente il numero dei contribuenti avvantaggiati è tanto più esteso quanto più il calcolo utilitario collettivo, che determina le spese pubbliche, si avvicina ai calcoli dei singoli individui.

La distinzione che si fa tra lo squilibrio finanziario e l'economico implica, per analogia, quella fra l'equilibrio delle entrate con le spese dell'ente pubblico e l'equilibrio tra le spese dell'ente e la ricchezza dei contribuenti.

Quest'ultimo equilibrio si potrebbe raggiungere da tutti i consociati se e quando tutte le quote dei redditi individuali destinate alle spese private, alle spese pubbliche e all'eventuale risparmio venissero determinate in tale armonia da permettere agli individui, nella soddisfazione di tutti i loro bisogni pubblici e privati, il conseguimento della massima utilità col minimo sacrificio, e da favorire l'accrescimento della ricchezza.

Codesta armonia si potrebbe raggiungere, come si è notato, se tutti i cittadini partecipassero convenientemente alla vita pubblica e trovassero modo di far dirigere l'azienda collettiva in perfetto accordo col proprio calcolo utilitario. Ma si scorge facilmente come un equilibrio così inteso, negli ambienti sociali positivi di cui si ha notizia, sia un'ipotesi di difficilissima anzi d'impossibile realizzazione, appunto perchè, anche ammesso che tutti gli individui partecipino direttamente o indirettamente alla vita politica, è assai difficile, anzi impossibile che tutti traducano in atto i risultati dei propri calcoli utilitari, anche per la diversità di sentimento che esiste fra loro, e perfino nel medesimo individuo in tempi diversi.

È solo probabile, pertanto, di raggiungere uno stato di relativo equilibrio economico, che si avvicini ad un equilibrio tipico perfetto, che solo idealmente si può immaginare. E tanto maggiore riesce la approssimazione tra questi due equilibri quanto migliore è l'ambiente sociale in cui l'azione collettiva si svolge. Tanto più progredito è codesto ambiente, altrettanto più in grado sono gli individui di compiere con esattezza e coscienza il proprio calcolo utilitario sulla destinazione e sull'impiego della rispettiva ricchezza, e di far valere tale calcolo nella composizione del calcolo collettivo partecipando convenientemente, in via diretta o indiretta, al governo delle cose pubbliche. Questo calcolo collettivo, che è la risultante della fusione dei singoli calcoli individuali, tende ad avvicinarsi a questi ultimi quanto più i gusti e gli apprezzamenti degli individui tendono a essere uniformi; e la bontà dell'ambiente favorisce tale uniformità.

L'equilibrio economico tende a produrre l'effetto di non assorbire per le spese pubbliche molta ricchezza dei singoli privati, e di lasciare a disposizione di costoro sufficiente quantità di beni per sopprimere ai bisogni privati e alla capitalizzazione.

Questo benefico effetto vien messo meglio in rilievo dal confronto tra enti pubblici meno progrediti e meno ricchi, e caduti nello squilibrio finanziario e in quello economico, ed enti pubblici più progrediti, più ricchi e più equilibrati.

PARTE SECONDA

Spese

INTRODUZIONE

1. Dati di fatto. — 2. Cause. — 3. Effetti.

1. *Dati di fatto.* — Il progressivo aumento delle spese pubbliche e private è un fenomeno che avviene in tutti i paesi. Stati, provincie, comuni, libere associazioni, singoli individui estendono generalmente la propria attività economica e quindi i loro bilanci (1).

La gestione economica dei comuni non si è svolta in Italia, specie nelle regioni meridionali, con la dovuta correttezza. La commissione d'inchiesta del 1901 per il comune di Palermo mette in evidenza il cattivo andamento dell'amministrazione di questo comune. Fra le irregolarità più notevoli essa rileva: la soverchia facilità nell'ordinare ed erogare le spese senza tenere il dovuto conto delle entrate e della potenzialità economica della città; gli eccessivi sussidi, le soverchie gratificazioni e i favori che si concedevano al personale, principalmente nei periodi prossimi alle elezioni; la mancanza di criteri di vigilanza e di controllo; qualche caso di poca delicatezza fra i pubblici amministratori.

L'inchiesta medesima conclude che le spese di questo municipio aumentarono fortemente più per un sistema disordinato di amministrazione che per l'intento di ottenere un vero e proficuo miglioramento nei servizi municipali (2).

Nel 1905 — anno a cui si riferisce il nostro studio — il comune di Palermo spendeva per pubblici servizi L. 33,42 per abitante, spen-

(1) La somma delle spese effettive di tutti i comuni italiani era di 186 milioni nell'anno 1871 e di 467 milioni nel 1899.

In Francia le spese comunali da 118 milioni di lire nel 1838 salirono a 675 nel 1890, e a 762 nel 1901; e la sola città di Parigi, che nel 1813 spese 23 milioni, nel 1902 ne spese 322. Simile progressione si riscontra anche in Inghilterra, i cui corpi locali nel 1868 spesero 913 milioni di lire italiane, nel 1885 ne spesero 1568, e 3050 milioni ne erogarono nel 1902. La sola Londra nel 1898 spese 328 milioni di lire. (FLORA, *Manuale di scienza delle finanze*, (seconda edizione, pag. 35).

(2) *Relazione della commissione d'inchiesta di Palermo*. Vol. II, pagg. 554 e 322.

deva cioè più di ciascuno di tutti gli altri comuni della Sicilia presi a studiare, e più di Como malgrado la maggiore ricchezza di questa ultima città.

Spendeva assai meno di Milano e di Torino, ma, tenuta presente la ricchezza di queste due città, riusciva a spendere una quota proporzionalmente maggiore rispetto alla propria ricchezza. Difatti, ponendo l'anzidetta quota di spesa individuale di Palermo di L. 33.42 in confronto con la presunta ricchezza dei suoi abitanti, e facendo ciò anche per le altre città, si vede che Palermo spende ogni anno per servizi collettivi comunali il 38.46 per cento del suo presunto reddito, e che la percentuale di Milano, Torino e Como si aggira intorno al 20 %. Ma il 20 per cento di queste città, che sono alquanto più ricche delle altre, costituisce una somma maggiore del 38 di Palermo.

Le cifre dei quadri dei documenti danno un'idea delle differenti posizioni economiche dei comuni di cui ci occupiamo, sia rispetto alla somma dei servizi pubblici che vengono prodotti dal comune, sia rispetto al reddito che ai cittadini rimane per la soddisfazione degli altri bisogni pubblici, dei bisogni privati, e per l'eventuale risparmio. Nel paragonare tali cifre occorre tener presente il numero degli abitanti d'ogni comune, per l'influenza che questo numero esercita sulla quota unitaria delle spese pubbliche, a causa della ripartizione di certe spese presso a poco uguali in centri più o meno popolosi fra un numero maggiore o minore di abitanti.

Le spese eccessive di Linguaglossa e di Assoro dipendono, come si è detto, da spese eccezionalissime, che i due comuni si proponevano di fare col credito, e che Assoro in parte addirittura faceva impiegando in servizi ordinari d'utilità temporanea il ricavato della sua miniera di zolfo. Tutti gli altri comuni della Sicilia compresi nei quadri segnano quote di spese piuttosto basse, il che è in armonia con la ricchezza loro non molto elevata. Eguali condizioni poco felici si riscontrano nel comune di Napoli, anche riguardo alle spese. La relazione della commissione d'inchiesta del 1901 per questa città mette in rilievo il cattivo funzionamento degli uffici specialmente in ordine alle spese pubbliche; le irregolarità, le imperfezioni e le deficienze dei mandati di pagamento; l'eccessiva misura delle spese per oneri patrimoniali — il 54 per cento circa delle entrate — e le esagerate gratificazioni; le molte spese irregolari delle quali do-

vrebbero essere dichiarati responsabili personalmente i pubblici amministratori (1).

Il comune di Napoli ha un'entrata effettiva — esclusi i movimenti di capitale e le partite di giro — di L. 39 per abitante. La corrispondente quota, secondo la predetta commissione è per Torino di 36 lire, e per Milano di 41. La differenza non sarebbe molto sensibile in via assoluta, ma diventa assai rilevante se si riferisce al forte disagio economico di Napoli, in confronto con quelle due città, e al fatto che la spesa annua di Torino e di Milano per interessi e ammortamenti di debiti rappresenta una quota rispettivamente di lire 5.50 e di L. 10.60 per abitante, mentre quella di Napoli sale a L. 20 per abitante. Detratta dalla quota rappresentante l'entrata la parte che va assorbita dal pagamento dei debiti, rimangono disponibili per tutti gli altri servizi pubblici a Torino L. 30.50 per abitante, a Milano 30.40, a Napoli sole lire 19. Questa cifra rappresenta la quota più bassa che si riscontri in tutte le altre grandi città. Roma, infatti, spende annualmente una quota più alta di Napoli in pagamento di debiti — L. 27.70 per abitante — ma siccome ha un'entrata assai più alta di Napoli — L. 61 per abitante — così dispone di una quota pei pubblici servizi ordinari che ascende a L. 33.30. Genova spende annualmente per debiti L. 19 per abitante, ma ha un'entrata di L. 55.30, le restano perciò oltre lire 36 pei servizi pubblici ordinari. Venezia, pagati i debiti, ha una quota disponibile di L. 31.25 per abitante; Firenze di L. 38.60; e perfino Palermo — le cui condizioni non sono molto floride — ha una quota disponibile di L. 25.70 per abitante. (2) Il confronto di queste cifre, tutte più o meno elevate ma superiori a quella di L. 19 per abitante, di cui dispone Napoli, basta a spiegare lo stato di depressione in cui si mantengono le finanze e i pubblici servizi ordinari in questa popolosa città (3). Sui nostri comuni, e specialmente sui minori, grava con tendenza all'aumento una forte quantità di spese ordinarie rese obbligatorie per legge e concernenti: oneri patrimoniali, polizia ed igiene, spese generali, sicurezza, istruzione.

Pei centri maggiori si nota che, dopo un periodo di grande

(1) R. COMMISSIONE D'INCHIESTA PER NAPOLI, *Relazione sull'amministrazione comunale*. (Roma, Forzani e C. Tip. del Senato, 1901). Vol. II, pag. 736 e segg.

(2) Giova rilevare che in ordine a Palermo i risultati delle indagini della commissione d'inchiesta per Napoli coincidono coi nostri.

(3) *Relazione commissione d'inchiesta per Napoli*. Vol. II, pag. 787 e segg.

espansione nelle spese straordinarie obbligatorie e facoltative, massime per opere pubbliche, si è verificata un'estesa restrizione su tali spese.

Il nostro diritto positivo accoglie la distinzione delle spese dei comuni in obbligatorie e facoltative. Le prime sono imposte ai corpi locali dallo Stato per la produzione di servizi amministrativi ritenuti indispensabili, e aventi caratteri di connessione con le funzioni di Stato. Le seconde possono esser fatte direttamente dai comuni per la soddisfazione di loro particolari bisogni entro limiti segnati dalla legge.

2. Cause. — Vediamo anzitutto se questo progressivo aumento delle spese comunali sia sostanziale, o se sia in parte sostanziale e in parte apparente.

Una parte, considerate le spese come cifre assolute, è solo apparente e deriva dall'aumento della popolazione.

Un'altra parte, prese le stesse cifre in senso relativo alla popolazione, è pure apparente, e proviene dalla diminuzione di valore della moneta.

Una parte è reale, ma, anzichè derivare dai bisogni dei consociati, proviene da cattiva amministrazione e da ingiustizie delle persone investite dei pubblici poteri.

Una considerevole porzione è anche reale, ed è causata principalmente dall'aumento intensivo ed estensivo dei bisogni umani, il quale a sua volta deriva sopra tutto : dalla progrediente civiltà, dall'istinto dell'imitazione, dallo spirito di emulazione, dall'aumento della ricchezza.

*
* *

Se l'aumento delle spese è apparentemente proporzionale all'aumento della popolazione, ciò significa che in sostanza vi è un aumento più che proporzionale, poichè certe spese sono press' a poco uguali indipendentemente dal numero dei cittadini pei quali si fanno.

Se in apparenza è più che proporzionale, sostanzialmente è ancor più che proporzionale per la medesima ragione.

Se si verifica una diminuzione delle spese pubbliche totali malgrado l'aumento della popolazione, questa diminuzione è indice d'una diminuzione sostanziale minore di quella apparente, sempre per la stessa ragione del costo press' a poco uguale di certi servizi che possano giovare a un numero variabile di persone. Quest' ultimo caso

potrebbe accadere: o per effetto d'una restrizione nelle attribuzioni degli enti pubblici; o per effetto dell'ammortamento di talune spese d'impianto, o di altre cause più o meno transitorie.

Il rapporto tra l'aumento delle spese e la diminuzione di valore della moneta è stato messo in luce dalle indagini che si sono fatte in ordine alle variazioni positive e negative, che codesto valore ha subito principalmente per effetto dell'aumento dei metalli preziosi. Senonchè, per quanto accurate e minuziose siano state tali indagini, per altrettanto esse non sono riuscite a dare di questo fenomeno che notizie più o meno approssimate alla realtà, dal momento che le forze agenti, le influenze reciproche e le cause perturbatrici, che determinano le variazioni del valore della moneta, sono così varie e molteplici che non è possibile stabilire in concreto, con molta approssimazione al vero, il tempo e la misura in cui codeste variazioni avvengono. Ciò che approssimativamente si può dire è che sino al 1870 la diminuzione del valore del denaro fu costante, e che quindi l'aumento apparente delle spese pubbliche, a tale diminuzione relativo, fu anche costante; e che dopo il 1870, essendosi verificato un lieve aumento nel valore della moneta, l'aumento delle spese non solo non contiene nel periodo posteriore al 1870 parte alcuna di apparente, ma si presenta inferiore al reale. Calcolati però tutti gli aumenti e tutte le diminuzioni, si ha nel complesso una diminuzione nel valore del medio circolante, e quindi un aumento apparente nelle spese pubbliche.

Le spese determinate da deroghe al principio del minimo mezzo, sia nel rapporto tra totalità di spese e totalità di servizi, sia nei rapporti tra quota parte di spese e quota parte di servizi per ogni singola economia contribuente, non sono lievi nelle amministrazioni comunali.

Dati gli ambienti del genere del comune di Palermo, i municipi non riescono molto abili nel fare i contratti e nel darvi esecuzione, nel conferire gli appalti e nel costringere gli appaltatori ad eseguirli fedelmente, nel sostenere le liti, nella conservazione e nell'amministrazione del pubblico patrimonio e via dicendo, e finiscono perciò con esporsi a spese maggiori dei privati, e con ottenere relativamente minore effetto utile.

Se si considerano i guadagni esagerati di taluni appaltatori, l'enorme costo di certe opere pubbliche e i risultati della maggior parte delle pubbliche imprese si può avere la conferma di queste verità.

Molte spese municipali spesso si fanno per soddisfare bisogni, non delle masse che ne sopportano il carico, ma delle così dette persone o classi dirigenti e dei loro sostenitori, le quali persone trovano comodo di goderne i benefici cercando di riversarne il peso su altri organismi senzienti.

Molte altre spese vengono frequentemente fatte dai comuni per avvantaggiare le piccole e le grandi clientele elettorali, e per compensare l'opera che queste dedicano o fingono di dedicare a favore delle persone preposte alle pubbliche cariche.

In Italia, e specialmente in Sicilia, questa causa di aumento di spese è più efficiente, soprattutto per la scarsa educazione politica delle masse, e per la poca correttezza delle classi dirigenti. Queste sarebbero più corrette se le masse fossero migliori; le masse a loro volta risentono l'azione non molto benefica delle classi dirigenti.

Le classi inferiori hanno cominciato a godere le libertà politiche e ad esercitarne le funzioni prima che sapessero farne utile e degno uso e perciò hanno subito e subiscono degli inconvenienti e delle disillusioni. E d'altra parte la loro depressione economica è stata ed è un ostacolo per il progresso materiale e morale di esse.

Le classi elevate e medie, anche a causa delle condizioni poco felici delle masse, non sono riuscite e non riescono a temperare l'egoistica cura dei propri interessi privati mediante un'altruistica e mutualistica difesa degli interessi collettivi. E così, per effetto di tutte codeste influenze reciproche, l'amministrazione della cosa pubblica non riesce sempre a beneficio della collettività, e invece, più che a vantaggio di questa, riesce spesso a beneficio di singole persone, di gruppi di individui o di partiti.

*
* *

L'aumento di spese dovuto all'aumento *intensivo* dei bisogni dei singoli deriva dal grado progressivamente più elevato di intensità con cui dagli individui si sentono taluni bisogni, che prima si sentivano in grado minore.

L'aumento dovuto allo sviluppo *estensivo* dei bisogni proviene da nuove sensibilità penose che spingono gli individui alla ricerca di mezzi di soddisfazione.

Si dell'una che dell'altra categoria si trovano esempi nei bilanci da noi riportati. Le funzioni pubbliche concernenti: l'igiene, l'istruzione, le arti, l'illuminazione sfarzosa delle vie, l'assistenza delle classi

meno abbienti, le opere di lusso, i teatri, le bande musicali, si riferiscono a tali categorie di bisogni.

L'illuminazione è uno dei bisogni che prima veniva soddisfatto in grado minore e che oggigiorno, specie nei grandi centri, viene soddisfatto con maggiore intensità. Se codesta più intensa soddisfazione sia l'effetto d'una maggiore sensibilità penosa dei contribuenti, o della maggioranza di essi, e d'un loro calcolo economico cosciente, o l'effetto di calcoli erronei o in mala fede da parte dei pubblici amministratori, è cosa che non si riesce a conoscere con esattezza. Un tempo le vie s'illuminavano solo per potervi camminare con una certa comodità e sicurezza — e questo poteva essere un bisogno sentito da tutti o quasi da tutti — adesso talune vie e piazze si illuminano sfarzosamente a giorno, e non è provato che tutti i contribuenti godano di tale sfarzo di fronte ai sacrifici tributari che, per goderlo, sono costretti a sopportare.

Molti servizi pubblici di lusso, come ad esempio: il servizio delle bande musicali, delle ville, dei parchi, dei teatri si riferiscono a bisogni collettivi raffinati, della soddisfazione dei quali i comuni nei tempi andati, salvo non frequenti eccezioni, non si occupavano.

Molti cittadini non godono affatto, o quasi, questi servizi di lusso; altri li godono solo perchè vengono loro offerti dal comune, e non perchè il godimento, di fronte alla spesa, costituisca un atto economico in base al calcolo utilitario del contribuente. Non mettiamo in dubbio l'utilità dei teatri, delle bande musicali e delle ville; crediamo solo che non sia conveniente che le spese, che vi si riferiscono, si facciano gravare — come si fa da noi — anche su coloro che hanno appena di che vivere miseramente, quando non sono costretti a nocive restrizioni di consumi indispensabili, o alla carità, e che, ciononostante, coi nostri dazi di consumo inversamente progressivi vengono in misura non lieve colpiti.

Questi aumenti di bisogni e di spese derivano anche dall'aumento della ricchezza in quanto taluni di essi, che pur si sentivano prima di codesto aumento, ma non si secondavano, dopo l'incremento della ricchezza destano delle attività economiche e vengono soddisfatti.

Tale aumento di ricchezza, unito alla conversione e all'ammortamento dei debiti, può determinare, malgrado l'aumento assoluto delle spese pubbliche, una minore pressione di esse in confronto con quelle del passato. E pertanto ad un maggior numero di servizi pub-

blici può corrispondere un costo, relativo alla ricchezza privata, proporzionalmente minore rispetto ai tempi andati.

La progrediente civiltà rende più intensi i bisogni vecchi e ne crea addirittura dei nuovi, perchè tende a raffinare i gusti e a rendere più delicati i sentimenti.

Anche l'istinto d'imitazione e il desiderio d'emulazione costituiscono dei fattori d'aumento dei bisogni, per quella specie di suggestione che si verifica anche fra collettività organizzate.

Accade sovente che taluni individui privati, non riuscendo a resistere alle molteplici e varie seduzioni degli agi e del lusso della vita, spendono oltre misura e preparano la propria rovina economica. Anche un ente pubblico, che non riesca a resistere alle seduzioni della grandezza e del lusso, può spendere oltre conveniente misura, e può recar danno ai suoi componenti.

E così si è giustamente rilevato che la esagerazione di talune spese pubbliche può derivare: da eccessivo orgoglio di potenza, dalla vanità del lusso, dal desiderio d'imitare i più potenti, dall'errore che molti considerano gli enti pubblici, non come meccanismi costosi e pericolosi, ma come cosa quasi gratuita di tutti alla quale ognuno può ricorrere esageratamente.

Molta influenza sulle spese pubbliche è stata ed è esercitata dalla necessità in cui taluni comuni si sono trovati e si trovano di dover provvedere a molte spese d'impianto ammortizzabili per sistemare parecchi servizi pubblici, come ad esempio quello dell'acqua dell'illuminazione, dei trasporti, dei macelli, delle scuole e simili.

Per coprire queste spese straordinarie, il cui effetto utile si può estendere oltre l'esercizio in cui vengono fatte, si ricorre a debiti, i cui interessi e le cui rate d'ammortamento vengono pagate col provento dei tributi ordinari.

È conveniente per la massa dei comunisti che anche codeste spese straordinarie siano determinate da bisogni reali dei consociati, e rimangano in proporzione alla loro ricchezza. E d'altra parte è evidente che quando tali spese d'impianto saranno ammortizzate o le spese comunali si potranno ridurre, o con le stesse spese potranno i comuni provvedere ad un numero maggiore di servizi.

*
* *

Una circostanza, che ha molto influito a far aumentare le spese dei nostri comuni e a peggiorarne le finanze, è il sistema seguito

dallo Stato di gravare gli enti locali di spese obbligatorie molte delle quali attinenti più alle funzioni governative che a quelle dei municipi, e di togliere a codesti enti — con danno ancor più sensibile delle loro condizioni economiche — alcune delle risorse di cui essi prima godevano, come ad esempio parte del prodotto dell'imposta di ricchezza mobile. Trattasi di servizi sotto molti aspetti lodevoli, ma ciò non è un argomento sufficiente per metterli forzatamente a carico dei corpi locali.

La distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative ha un contenuto piuttosto formale, poichè in sostanza vi sono molte spese che diconsi facoltative le quali hanno caratteri di necessità e perciò di obbligatorietà più spiccata che le obbligatorie propriamente dette.

Inoltre vi sono spese determinate da bisogni collettivi locali e sostenute tuttavia dallo Stato, e spese determinate da bisogni dello Stato e sostenute ciò non ostante dai comuni (1).

Queste spese obbligatorie, che ai comuni vengono imposte dallo Stato, non essendo liberamente stabilite dai diretti e più immediati rappresentanti delle persone che devono sopportarle e che son destinate a goderne i risultati, possono non coincidere, principalmente per la loro ripartizione, coi risultati dei calcoli utilitari individuali, e possono perciò non avere la giusta causa che dovrebbe determinarle.

E così con siffatta arbitraria ripartizione di spese tra Stato ed enti minori, non sempre si riesce a determinare una rigorosa ed economica divisione di lavoro tra i comuni e lo Stato poichè: o avviene un eccessivo accentramento di attribuzioni nello Stato o un decentramento verso gli enti locali di funzioni che dovrebbero gravare sul potere centrale.

Fra le cause di aumento delle spese pubbliche si può annoverare il regime democratico rappresentativo, che governa anche i comuni, massime nei nostri ambienti collettivi nei quali dei monopoli di classe e di partito si alternano nel governo della cosa pubblica,

(1) Le spese facoltative nel 1882 erano in tutti i comuni d'Italia L. 61.773.631; e nel 1891 ascendevano a L. 74.284.379. Le spese obbligatorie ordinarie comunali seguano dal 1882 al 1895 un continuo aumento, mentre le obbligatorie e le facoltative aumentano dal 1882 al 1889, e poscia dal 1889 al 1895 decrescono. La loro restrizione è stata principalmente determinata dall'azione della legge, dallo sviluppo delle spese obbligatorie ordinarie e dall'esaurimento progressivo del credito pubblico locale. P. LACAVA, *La finanza locale in Italia*, pag. 140.

più a beneficio di clientele che della collettività, e con responsabilità puramente nominale.

Il *referendum* potrebbe esercitare un conveniente freno sulla prodigalità dei governanti, e un rigoroso controllo sulla loro azione.

Altra causa di aumento delle spese pubbliche è l'accrescimento dei prezzi dei prodotti, che fa necessariamente aumentare il costo dei servizi.

3. Effetti. — Le spese dei comuni servono a produrre i servizi pubblici per soddisfare i bisogni collettivi dei cittadini.

Se esse vengono fatte bene, oltre a soddisfare direttamente dei bisogni, possono produrre delle utilità indirette, in quanto possono concorrere ad accrescere il valore dei beni privati, e l'energia produttrice privata degli individui.

Codesti effetti delle spese vengono conseguiti dai consociati in diversa misura, a seconda delle varie condizioni d'ambiente, e della maggiore o minore correttezza della pubblica amministrazione.

Date le varie forze concorrenti e contrarie, che agiscono nella determinazione e nell'esercizio delle funzioni degli enti collettivi, e quindi nella determinazione e nella gestione delle spese pubbliche, suol verificarsi che non tutti gli individui conseguono con l'attività economica del comune l'applicazione precisa del proprio calcolo utilitario individuale. Segue da ciò che, invece dei benefici effetti anzi cennati, le spese collettive possono produrre spostamenti artificiali o distruzioni di ricchezza e applicazioni non economiche di beni. Possono altresì generare sperequazioni considerevoli qualora non vengano in equa misura ripartite su tutti i contribuenti consumatori dei servizi. In tutti codesti casi, che sono sintomi di non buona amministrazione, i contribuenti pagano le imposte senza ricevere i corrispondenti servizi o ricevendoli in misura non adeguata al sacrificio che cagiona loro il pagamento dei tributi.

Se le spese pubbliche sono eccessive e non rendono adeguate utilità si verifica una dannosa sottrazione di capitale alle industrie private remuneratrici. In tal caso, oltre della perdita generale di ricchezza, ha luogo una perdita speciale per gli enti pubblici, in quanto diminuisce la base imponible dei tributi e il gettito loro.

Un effetto dannoso delle spese esagerate suol essere il disavanzo, il quale a sua volta spinge l'ente verso la pericolosa fonte dei debiti. Questi, massime se onerosi, come sogliono essere quando si ri-

corre ad essi in condizioni di squilibrio finanziario, possono apportare danni più o meno forti ai consociati.

*
* *

Gli effetti delle spese pubbliche sulle private economie individuali sono vari a seconda le persone. Alcuni individui godono i servizi pubblici con esse prodotti e si avvantaggiano press'a poco nella misura dei risultati del proprio calcolo individuale. Altri, insieme a questo vantaggio generale, possono godere delle utilità speciali, derivanti dagli spostamenti di ricchezza che le spese possono direttamente o indirettamente produrre. Altri possono non godere alcun vantaggio, pur sopportando la loro parte di spesa.

Un particolare effetto può derivare dall' influenza che le spese pubbliche esercitano sui salari. I salari possono aumentare con maggiore intensità di come potrebbero aumentare se non ci fossero le spese pubbliche, perchè queste spese contribuiscono ad elevare la domanda di lavoro, e spesso in maggior misura di come vi contribuiscono le spese private.

Il capitale-salari è costituito dei capitali disponibili destinati a remunerare il lavoro presso i privati e presso gli enti. Esso è soggetto a continue variazioni di quantità e di ripartizione fra privati ed enti, anche per effetto dei tributi, e produce di conseguenza effetti diversi a seconda dell'aumentare assoluto della sua quantità e a seconda della sua diversa ripartizione fra i suoi possessori, anche perchè i privati sogliono impiegarlo più economicamente e gli enti pubblici sogliono farne un impiego meno economico.

La maggiore o minore elevatezza delle spese pubbliche, e perciò dei tributi, influisce inoltre sul saggio dei salari perchè se i tributi sono alti il risparmio tende a diminuire, e ciò esercita la sua influenza sulla domanda di lavoro.

Le spese comunali generano in ogni caso una serie più o meno estesa di variazioni nell'equilibrio economico preesistente, e possono produrre miglioramenti considerevoli nelle città, facendole crescere di pregio e d' importanza, e determinando quindi un aumento nella loro popolazione e nella loro attività. Tali aumenti fanno aumentare la domanda delle abitazioni, e quindi il prezzo di esse e delle aree fabbricabili.

Il miglioramento delle condizioni di abitabilità dei comuni, oltre

al vantaggio generale di elevare il tenor di vita medio della cittadinanza, arreca benefici particolari a varie categorie di persone, sia per l'affluenza di forestieri che per il fiorire delle industrie e dei commerci.

E pertanto l'effetto utile delle spese comunali si può estendere a un numero crescente di cittadini, in quanto esse tendono ad accrescere la domanda di capitali e di lavoro, e a determinare una più intensa attività economica nei singoli e nell'ente pubblico.

*
* *

In ordine agli effetti economici delle pubbliche spese è stato messo mirabilmente in rilievo da arguti scrittori che la spesa, se è una immobilizzazione di capitale, e il servizio che con essa si produce non può passare dall'economia finanziaria a quella privata senza perdere del suo valore, come, ad esempio, la spesa pei muri della cinta daziaria, in tal caso, se le condizioni del calcolo utilitario iniziale, che determinarono questa spesa, mutano, o il calcolo si manifesta erroneo, si verifica una perdita di ricchezza.

Se la spesa è applicazione ordinaria di reddito, o se è capitalistica ma il servizio corrispondente può passare dall'economia pubblica alla privata senza perdere della sua utilità—condutture d'acqua, tranvie—in tal caso, col mutare delle condizioni del calcolo, si può far cambiare l'attività economica del comune, e si può evitare la perdita di beni.

Deriva da ciò che, per cercar di far godere alle collettività presenti e alle generazioni future una maggiore prosperità, occorre limitare le spese pubbliche alla produzione di quei servizi che servono a soddisfare i bisogni collettivi in atto più urgenti, e lasciare all'iniziativa privata la soddisfazione d'un numero quanto più esteso di bisogni meno urgenti. Così si trasmette ai posteri maggiore quantità di ricchezza disponibile per dar loro modo di provvedere a bisogni che, giusta i calcoli che essi faranno nella successione del tempo, saranno ritenuti più urgenti rispetto ad altri bisogni.

E così, in ordine a tali effetti economici, le spese pubbliche possono essere *produttive* o *improduttive*. Le prime possono produrre delle utilità: o *direttamente*, se in via diretta accrescono il patrimonio pubblico, o *indirettamente*, se in via mediata contribuiscono ad accrescere il patrimonio dei privati. Le improduttive producono perdita di

ricchezza, e sono quelle in cui i beni che si impiegano non trovano alcun compenso o non trovano un sufficiente compenso, nell' utilità dei servigi che producono rispetto alla ricchezza che consumano. Date le difficoltà di apprezzare e di misurare codeste utilità, massime in certe spese apparentemente meno produttive, come la difesa interna ed esterna dello Stato, non si riesce a determinare con precisione la produttività di talune spese collettive. In sostanza la produttività non si può riferire che all'*utilità* della spesa, in confronto con l'impiego dei beni distrutti per ottenere tale utilità. La difesa nazionale ad esempio, in quanto procura alla società la sicurezza necessaria perchè gli individui possano tranquillamente vivere e attendere alle rispettive attività, in quanto perciò è condizione necessaria alla vita collettiva e alla produttività del lavoro individuale, determina una spesa essenzialmente produttiva. Certo sarebbe meglio se si potesse evitare, ma, dato che la natura umana e gli ambienti sociali non consentono di evitarla, la sua applicazione riesce proficua di utilità, e l'ometterla porterebbe un danno maggiore del risparmio della spesa.

L'essenziale, riguardo a codeste spese, è di tenerle nella conveniente misura, poichè diventano effettivamente improduttive se ed in quanto eccedono il limite conveniente per un' efficace difesa del paese e per un duraturo sviluppo delle sue forze.

*
* *

In conclusione le spese comunali dovrebbero costituire un impiego d'una parte della ricchezza generale per la produzione di servigi collettivi destinati a soddisfare pubblici bisogni. Di fatto però esse, pur servendo a questo scopo, comprendono spese che servono a favorire particolari interessi. Queste ultime sono tanto minori quanto migliore è la pubblica amministrazione.

Per bisogni pubblici comunali vengono intesi quelli che si possono soddisfare col minimo costo mediante l'opera collettiva del comune; per bisogni privati individuali quelli che si possono soddisfare più economicamente mediante l'opera dei singoli. Il fatto che nella pratica si attribuiscono agli enti pubblici taluni bisogni che verrebbero meglio soddisfatti con l'attività privata, costituisce un apprezzamento erroneo o di mala fede da parte delle persone investite dei pubblici poteri, e non influisce sul carattere sostanziale della distinzione. Tutte e due le categorie sono in fondo bisogni individuali,

avvertiti dai medesimi organismi senzienti, cioè dagli individui, il carattere differenziale è dato dal mezzo di soddisfacimento, e pertanto è bisogno collettivo del comune quello che trova in un determinato momento nell'economia pubblica comunale le condizioni migliori di produzione del bene atto a soddisfarlo. Sicchè la serie di ciascuna delle due categorie di bisogni è variabile col mutare delle condizioni nelle quali l'attività privata e la pubblica si svolgono.

Il complesso delle spese comunali costituisce il fabbisogno finanziario dei comuni, il quale tende ad aumentare con un' intensità superiore a quella della popolazione, mano mano che aumentano intensivamente ed estensivamente i bisogni dei cittadini. L'alienazione dei beni demaniali e l'aumento dei tributi e dei debiti sono effetti della cresciuta attività economica pubblica.

La distinzione delle spese pubbliche in ordinarie e straordinarie è in sostanza basata sulla minore o maggiore durata della loro efficacia.

Gli effetti utili delle ordinarie non oltrepassano il periodo finanziario in cui son fatte; quelli delle straordinarie si estendono ad una serie più o meno lunga di esercizi. Le ordinarie, nella loro applicazione alla produzione dei servigi, hanno una certa analogia col capitale circolante; le straordinarie col capitale fisso. Molte delle straordinarie possono risolversi in un aumento duraturo del patrimonio pubblico (reti stradali, porti, bonifiche, ecc.). Talune servono addirittura a riparare danni causati da infortuni, da guerre, da epidemie, carestie, ecc. e pertanto servono a reintegrare vere distruzioni di ricchezze.

Il carattere di distinzione tra le funzioni dello Stato e quelle del comune è dato dal fatto che nelle prime prevale l'interesse di Stato e nelle seconde l'interesse locale. Trattasi però di sola prevalenza, perchè in fondo le funzioni di tutti gli enti sono rivolte a soddisfare bisogni dei singoli e la scelta di uno anzichè di un altro ente deriva da fattori d'opportunità e da moventi utilitari d'un dato momento. Per certi rispetti il comune è un organo dello Stato, e concorre alla soddisfazione dei bisogni collettivi generali dell'intera nazione; per altri riguardi è un ente autonomo e provvede isolatamente a bisogni locali. Da ciò un doppio ordine di attribuzioni dei comuni: quelle sussidiarie alle funzioni dello Stato; quelle che riguardano interessi esclusivamente locali.

Nell'attività comunale vi possono essere: compiti che lo Stato

crede di vietare, compiti facoltativi, e compiti obbligatori. Questi ultimi sono ritenuti indispensabili per la collettività, e se lo Stato li impone ai comuni e vi provvede mediante i mezzi finanziari di essi, è perchè ciò gli torna conveniente o perchè ritiene che in tal modo si possa meglio provvedere. I corpi locali in questi casi non funzionano come membri autonomi, ma come organi dello Stato e le spese relative hanno i caratteri delle spese delegate dal potere centrale.

La obbligatorietà per legge di talune spese comunali può essere convenientemente fondata sulla loro generale necessità e sul loro speciale carattere di soddisfare più direttamente bisogni degli enti locali. E in questi casi l'azione dell'autorità tutoria può efficacemente intervenire per supplire o correggere l'iniziativa locale.

Non si può dire che le attribuzioni facoltative siano tutte superflue, poichè talvolta riescono più utili di talune delle obbligatorie, il cui eccessivo sviluppo riesce spesso ad impedire la soddisfazione di utilissimi e urgenti bisogni collettivi.

Date le condizioni diverse e mutabili dei comuni, la obbligatorietà uniforme e costante sancita dalla legge finisce col turbare l'equilibrio nella distribuzione dell'attività economica tra lo Stato e gli enti minori, equilibrio che è preferibile venga determinato da fattori e da criterî di opportunità.

In sostanza le funzioni degli enti pubblici destinate a integrare l'attività economica individuale non si possono determinare a priori, data la variabilità delle condizioni d'ambiente. I limiti tra l'attività privata e la pubblica sono segnati, nelle speciali condizioni del tempo e dello spazio, da una progressiva divisione di lavoro tra le due attività, la quale può essere determinata da criterî convenienti per singole persone o gruppi o per la generalità.

*
* *

La condizione dei comuni di essere sotto la tutela dello Stato fa sì che essi non sono completamente responsabili delle loro cattive finanze, sia perchè lo Stato ha loro imposto spese che essi spontaneamente con molta probabilità non avrebbero fatto, sia perchè la loro azione è stata subordinata in genere a quella del potere centrale, che non riesce ad esercitare convenientemente la sua azione tutoria.

A giudicare frattanto dalle condizioni finanziarie dei comuni ita-

liani e di quelli della Sicilia in ispecie, l'obbligatorietà per legge di talune spese e la tutela esercitata da speciali organi superiori non hanno dato buoni risultati.

Su questo proposito si possono prevalentemente sostenere due sistemi: o il sistema di lasciare i comuni — almeno quelli superiori a un dato numero di abitanti, se non tutti — arbitri della loro sorte senza ingerenza alcuna da parte dello Stato; o di sottometterli ad un regime più o meno esteso di tutela. Il primo è il sistema assolutamente liberale, che lascia al completo arbitrio e alla completa responsabilità degli amministratori comunali le sorti del comune. Col secondo si sottomette l'azione dei pubblici amministratori ad un regime di tutela con una serie più o meno estesa e rigorosa di limitazioni, freni, controlli, approvazioni e veti provenienti dalla legge e da apposite autorità superiori.

Dati i nostri ambienti sociali, il primo sistema può cagionare dei danni alla pubblica amministrazione. È vero che a lungo andare un esercizio così esteso della libertà amministrativa, frenato dalla sola responsabilità degli amministratori, potrebbe contribuire a migliorare l'ambiente e ad attenuare i danni della non buona amministrazione. E in questo caso la collettività può migliorare a spese di se stessa, come si sostiene in fisiologia quando si dice che la funzione crea l'organo atto a disimpegnare la funzione medesima. Ma sta a vedere se non ci siano mezzi più economici per il miglioramento dell'organismo sociale.

Quanto al sistema della tutela può osservarsi anzitutto che esso, così come è organizzato da noi, non rende in generale tutti quei delicati servigi pei quali è istituito. E così accade sovente che le nostre autorità tutorie, all'azione delle quali sono sottoposti i comuni, spesso lasciano far male, talvolta impediscono che si faccia del bene, quasi sempre intralciano in un modo qualsiasi l'opera dei municipi e tolgono loro la responsabilità dei propri atti. Ciò avviene per effetto d'indebite ingerenze, d'incapacità o di altri difetti delle persone preposte alle cariche tutorie, e di altre cause più o meno connesse con l'ambiente.

E pertanto, data la non corretta funzione di questa tutela, si può ammettere la sua abolizione e di conseguenza la piena libertà dei comuni.

D'altra parte si può sostenere la modificazione dell'istituto tutorio attuale, mediante: la specificazione delle spese lecite, l'adozione

di metodi severi di votazione e di controllo, l'istituzione del *referendum*, la proibizione di talune spese, l'obbligatorietà di altre, l'istituzione di appositi organi tutori che diano affidamento di corretto procedere.

Particolarmente pei nostri comuni, allo stato attuale dei loro ambienti, si può sostenere: una più estesa autonomia amministrativa; l'istituzione del *referendum*; un conveniente decentramento di funzioni; una migliore organizzazione dei poteri municipali e di tutela; un complesso di norme severe per meglio garantire la responsabilità degli amministratori, e delle persone preposte all'ufficio tutelare. Accanto al decentramento può sorgere un accentramento per cui alcuni comuni, riunendosi in consorzio, possano più economicamente raggiungere certi scopi collettivi. Speciali sistemi tributari è necessario che vengano stabiliti per queste speciali associazioni fra comuni.

In conformità alle disposizioni amministrative stabilite dalle leggi sui comuni fa d'uopo che siano regolate le disposizioni tributarie comunali. E quindi: o perfetta autonomia dei tributi locali, senza freni da parte dello Stato; o ingerenza positiva di questo più o meno estesa.

*
* *

In sostanza, più che l'azione delle leggi e di speciali organi di tutela, è l'educazione politica e sociale delle popolazioni che è indispensabile per potere ottenere che le aziende municipali siano spinte a funzionar bene.

L'elevamento del grado di cultura e di moralità degli individui, e la partecipazione sempre più estesa e cosciente dei singoli all'esercizio dei pubblici poteri, possono sempre più migliorare lo svolgimento dell'attività economica delle collettività organizzate.

Come si è detto le spese pubbliche riescono economiche se sono produttive, nel senso di essere vantaggiosamente trasformate in servizi pubblici, e di costituire perciò, non un consumo improduttivo, ma un utile impiego di parte della ricchezza totale.

Codesta loro produttività vien misurata dalla proporzione tra le spese e i servizi, tra la somma e il valore dei beni adoperati e la quantità e il valore degli scopi raggiunti.

Il fatto che spesso si spende il prodotto dei tributi o il reddito dei beni patrimoniali degli enti, senza una vantaggiosa produzio-

ne di servizi, costituisce un maggiore o minore consumo improduttivo di ricchezza a danno della collettività.

La giustizia delle spese è fondamento della giustizia delle entrate, e la prestazione dei servizi ne giustifica le relative contribuzioni qualora il calcolo utilitario collettivo non sia erroneo o partigiano.

Per giudicare della condotta economica degli individui e degli enti si può procedere a confronti tra persone ed enti più ricchi, più equilibrati e più progressivi, presi come tipi di corretto procedere, e altre persone ed enti di cui si vuol conoscere la situazione.

Non sono pochi i comuni che spendono esageratamente, rispetto alla ricchezza dei propri consociati, in paragone di altri che tengono una condotta economica più corretta. E suole accadere per taluni enti pubblici ciò che suole avvenire per taluni privati, che cioè chi possiede meno, più spende.

Un ente collettivo, anche che spenda in conveniente misura rispetto al totale della spesa, e favorisca perciò il risparmio, può cagionare dei danni ai singoli non ripartendo in modo equo tra loro i tributi e i servizi.

Come pure, certi risparmi pubblici possono essere a scapito della pubblica utilità, e questi diventano allora risparmi antieconomici, poichè si possono trasformare in una perdita di energia produttiva, maggiore dell' utilità del risparmio stesso.

Nel determinare le spese pubbliche, l' essenziale non è già di spendere il meno possibile in cifre assolute, ma di proporzionare convenientemente l' entità d' ogni singola spesa all' importanza dello scopo, in rapporto a tutte le altre spese e a tutti gli altri scopi, e in rapporto alle condizioni di ricchezza dei singoli. È conveniente che le spese siano in tale misura da non impedire l' accumulazione del capitale nei privati e lo sviluppo contributivo delle collettività. Conviene altresì evitare l' eccesso opposto della parsimonia assoluta nelle spese, e attenersi alla parsimonia relativa proporzionando l' entità della spesa all' importanza dello scopo, ciò che in sostanza è l' attuazione del supremo principio economico del minimo mezzo.

E intanto i fatti da noi esaminati dimostrano che l' organismo amministrativo dei nostri comuni non è costituito e non funziona convenientemente. Essi non riescono a proporzionare la loro attività alla ricchezza dei cittadini, agli obblighi di questi verso gli altri enti pubblici e alle esigenze private individuali.

In ultima analisi, il punto essenziale in ordine alle spese pubbliche, è la produttività loro rispetto ai contribuenti che ne sopportano il carico.

Questa produttività si consegue tutte le volte che costoro, almeno in grande maggioranza, se non nella totalità, riescono ad ottenere, per mezzo dei servizi pubblici, un' utilità maggiore di quella che avrebbero ottenuto se avessero conservato la libera disponibilità della ricchezza, conferita all'ente collettivo.

Nell' utilità conseguita occorre computare tanto l' utilità diretta che quella indiretta, che i servizi sono capaci di rendere.

Quando le spese pubbliche non riproducono con guadagno le utilità, che i contribuenti conferiscono per costituire il capitale necessario per la produzione dei servizi pubblici, ha luogo un circolo vizioso di ricchezza, che si risolve in un' attività senza alcun vantaggio per i contribuenti.

Quando non le riproducono per intero, o non le riproducono affatto, ha luogo una distruzione più o meno grande del capitale disponibile, e si manifesta una crisi, i cui sintomi, non potendosi palesare nella massima parte dei casi col fenomeno del prezzo, che manca quasi sempre nell' economia finanziaria, si appalesano lentamente sotto varie forme di decadenza economica, politica e morale delle collettività.

Le crisi finanziarie, com' è stato brillantemente sostenuto, possono assumere vaste proporzioni di durata e di intensità, e possono colpire le generazioni future, che non hanno in alcun modo partecipato all' azione politica, che ha determinato il perturbamento economico che le crisi medesime producono. Le collettività devono in tali casi adattarsi a contrarre il proprio tenore di vita, e a far diminuire il numero dei loro componenti, per ripristinare l' equilibrio, che la crisi pubblica ha già turbato tra i mezzi di sussistenza e la popolazione. E ciò spiega come la lotta viva ed intensa, che i singoli devono sostenere per cercar di riprendere le posizioni di prima, possa talvolta generare le manifestazioni più acute di una reazione politica.

CAPO I

Oneri patrimoniali

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — Nel periodo a cui si riferiscono le nostre indagini, cioè intorno al 1890, il municipio di Palermo spendeva per oneri patrimoniali circa 950.000 lire all'anno, vale a dire una quota annua per abitante di L. 3,88.

Nel documento XVI questa quota è di L. 1,00. La differenza dipende dal fatto che le cifre del documento derivano dal bilancio del 1897, il quale, per circostanze straordinarie e transitorie, presenta una spesa piuttosto lieve per oneri patrimoniali.

La quota individuale di L. 3,88 è invece la risultante della media di vari anni, e si accosta di più a quelle delle altre grandi città, e a quella media di tutti i comuni del Regno che è di L. 2,46.

I nove decimi di questi oneri patrimoniali di Palermo, come si rileva dalle inchieste, e come avviene negli altri comuni, sono costituiti d'interessi annuali per mutui passivi.

Taluno di questi mutui fu contratto a condizioni onerose, come ad esempio quello con la locale Cassa di Risparmio per L. 1.500.000, che fu stipulato al tasso del $5\frac{1}{2}\%$, con la ricchezza mobile a carico del comune.

I debiti, oltre che da rilevanti spese per varie opere pubbliche di lusso, derivavano da un considerevole eccesso di spese per cattiva organizzazione dei servizi, per largizioni, e per la conseguente necessità in cui il comune si trovava di colmare i continui annuali disavanzi che, a causa di tali esagerate spese e delle non corrispondenti entrate, venivano di anno in anno accumulandosi.

La statistica di tutti i comuni del Regno per la categoria di spese in esame segna nel 1882 la cifra di L. 53.844.082, nel 1895 quella di circa 80 milioni, cioè il 25 % delle spese obbligatorie ordinarie e nel 1899 la somma di L. 81.308.311—documento XIV B.—Tale costante aumento è in gran parte dovuto all'aumento dei debiti e dei conseguenti interessi, come rilevasi dalle cifre dei mutui

comunalì, che da L. 757.447.989, quali erano nel 1877, si elevarono a L. 1.213.967.903 nel 1898. (1)

Gli oneri patrimoniali dei comuni, come rilevasi dai bilanci, comprendono inoltre: i canoni, i censi e le altre prestazioni passive che pesano sulla proprietà comunale; le imposte e le sovrimposte; la manutenzione degli edifici; le spese d'amministrazione e i premi d'assicurazione inerenti alle proprietà.

Tutte queste spese, specie quelle di amministrazione del patrimonio, sono in genere tutt'altro che lievi di fronte alla misura ristretta in cui dovrebbero essere contenute, e rispetto all'utilità che dovrebbero rendere e che assai spesso non rendono. Difatti dall'inchiesta del 1901 per Palermo si rileva che la storia della gestione patrimoniale di questo municipio si risolve nell'enumerazione dei danni arrecati all'ente dalle trascuratezze, dalle irregolarità e dalle inosservanze di leggi, di cui si sono rese colpevoli le varie amministrazioni, che si sono succedute nella gestione del comune, nonchè dal cattivo e talvolta pessimo funzionamento degli uffici burocratici.

Il patrimonio comunale fu quasi costantemente amministrato con criteri esiziali per gli interessi del comune (2).

Si davano in affitto i terreni a trattative private, senza sperimentare le aste pubbliche, anche a persone notoriamente insolvibili, e qualche volta anche di fronte al concorso di offerte migliori.

E non erano rari gli esempi di procedure giudiziarie iniziate e poi sospese, ed anche abbandonate per incuria o per favoritismo. Numerose e continue erano le usurpazioni e le introduzioni di servitù in pregiudizio del comune, le quali generavano spese di giudizi, molti dei quali venivano poi abbandonati.

Per la negligenza delle amministrazioni e degli uffici, il comune erogava negli acquisti degli immobili migliaia di lire in più delle somme che sarebbero occorse.

Conclude l'inchiesta che sarebbe bastato che gli amministratori avessero portato nella gestione del patrimonio quella cura che è propria d'un buon padre di famiglia, per assicurare al comune una buona entrata come reddito dei cespiti patrimoniali.

Mettendo a confronto le quote individuali di spese per oneri

(1) MINISTERO DI A. I. C., *Bilanci comunali per l'anno 1899*. (Roma, 1901), pag. LII.

(2) *Inchiesta per Palermo*, Vol. II, pagg. 71 e 189.

patrimoniali dei vari comuni tipi possiamo fare questi precipui rilievi. La quota di Milano di L. 11,50 che è la più alta fra tutte, è più in armonia con la ricchezza del comune di quanto non sia per esempio quella di Catania, che è di L. 3,37, perchè la ricchezza di Milano è alquanto maggiore. Difatti, dal documento XX, contenente le quote percentuali per individuo delle singole categorie di spese dei comuni, rispetto alla ricchezza approssimativa presunta d'ogni individuo, risulta che la quota di Milano è di L. 3,72 e quella di Catania è di L. 4,40. Che dire poi della quota di Vizzini (L. 5,62)! Le quote di Linguaglossa (L. 4,30) e di Assoro (L. 12,18) sono alquanto elevate pei motivi svolti nei capi precedenti. La quota di Palermo in quest'ultimo quadro è piccola per la ragione speciale anzicennata.

E pertanto, se si tien conto della ricchezza più elevata di Milano, si può stabilire che la sua quota di spese per oneri patrimoniali è in una misura media tale che consente al comune di spendere sufficientemente per questa categoria di oneri senza sottrarre molta ricchezza ai contribuenti.

2. Cause ed effetti. — Le spese per oneri patrimoniali sono causate dalle esigenze della gestione del patrimonio pubblico, e principalmente dal pagamento degli interessi dei debiti.

Dato che i debiti si contraggono in parte per produrre servizi collettivi, determinati da bisogni reali e convenienti, ma in parte — specie nei comuni tipi della Sicilia — per effetto di bisogni non reali e di continui *deficit* accumulati per non corretta amministrazione, si può dire che la causa di tale categoria di spese è riposta in parte nei veri bisogni collettivi, e in parte nel cattivo andamento dei pubblici poteri.

Se il reddito del demanio privato del comune è inferiore agli interessi dei debiti corrispondenti al capitale che si potrebbe ricavare dalla vendita di tale demanio, l'ente pubblico subisce una perdita annua, la quale è causata dall'errore di voler mantenere e amministrare il patrimonio in luogo di venderlo ed estinguere i debiti. Questa perdita equivale ad altrettanti tributi che si eviterebbero se la perdita non ci fosse. E pertanto l'erronea condotta economica del comune, rispetto alla conservazione e all'amministrazione del suo patrimonio privato, si traduce in una causa di maggiori tributi.

Sicchè l'effetto più generale e più immediato di codesti oneri patrimoniali, derivanti principalmente da spese eccessive, da debiti e da cattiva gestione del patrimonio privato dei comuni, è una sottra-

zione antieconomica di ricchezza che si viene a far subire ai singoli componenti la collettività comunale.

Date le attuali condizioni migliori del mercato dei capitali, rispetto ai tempi andati, una considerevole diminuzione delle spese inerenti agli oneri patrimoniali si può ottenere per mezzo delle unificazioni e delle conversioni dei debiti comunali.

Per facilitare ai comuni il conseguimento di tale compito si sostiene l'intervento dello Stato, allo scopo di favorire la creazione di un istituto di credito speciale, che trasformi i debiti comunali in unico titolo del genere di quelli statali e contribuisca a far godere ai contribuenti dei comuni una diminuzione d'interessi in armonia con le migliorate condizioni del mercato dei capitali.

Altro mezzo per far diminuire la categoria delle spese in esame può essere l'alienazione del demanio privato dei comuni, tutte le volte che si può provare che esso frutta di più nelle mani dei privati che in potere dell'ente pubblico. Questa prova nelle condizioni d'ambiente della maggior parte dei nostri comuni si può dare facilmente.

Alle vendite conviene procedere gradatamente e in armonia con le domande che mano a mano vengono presentate, e ciò per tenere ad un conveniente livello i prezzi. Frattanto può essere determinato un miglioramento nelle condizioni della pubblica amministrazione, rispetto a quei beni non ancora alienati, anche per effetto dell'azione di quelle forze che tendono a migliorare le condizioni dell'ambiente.

E così, restringendo da un lato il campo delle pubbliche gestioni e dall'altro operando in modo che le amministrazioni pubbliche riescano quanto più possibile a compiere il proprio dovere, si può raggiungere, per approssimazione, il fine di diminuire le spese e aumentare le entrate relative al patrimonio collettivo.

CAPO II

Spese generali

Questa categoria di spese dei comuni italiani, giova premetterlo, si riferisce a varie categorie di servizi, perchè in essa trovano posto tutte le spese che non possono o non si vogliono fare entrare nelle speciali categorie.

E così troviamo in essa: gli stipendi degli impiegati dell'amministrazione municipale, esclusi gli insegnanti e altri particolari funzionari, che figurano in categorie speciali; le pensioni di tutti gli impiegati compresi tra questi, secondo taluni bilanci, i funzionari addetti a servizi che costituiscono categorie speciali; le spese d'ufficio; talune pigioni per locali; spese diverse.

Nel comune di Palermo la spesa annuale pei servizi generali è di L. 2.341.468 nel 1896, di L. 2.660.447 nel 1897, e di L. 3.059.889 nel 1899.

Come rilevasi anche dall'inchiesta più volte citata, la cifra che questa città impiega per le spese generali è alquanto esagerata, in confronto con quella degli altri comuni in condizioni economiche migliori.

E invero, nel decennio 1886-1895, le spese per le pensioni da L. 178.656 salirono a L. 249.751 con un aumento annuo medio di circa L. 7000, mentre la relativa ritenuta aumentò da L. 29.850 a sole L. 50.458, cioè a dire in media di circa L. 2000 all'anno.

Questa enorme sproporzione dimostra che le pensioni erano più l'effetto del favore e della cattiva amministrazione, che il complemento della giusta ed onesta retribuzione del lavoro degli impiegati. Dimostra altresì che il servizio delle pensioni era tutt'altro che ben regolato secondo le norme della mutualità tra l'amministrazione e i funzionari.

Quasi tutto il personale veniva assunto in servizio con carattere di provvisorietà, senza le garanzie dei concorsi prescritti dai vari regolamenti. Molti di codesti impiegati provvisori esercitavano fun-

zioni differenti da quelle per cui erano stati assunti, e non erano pochi quelli che si dedicavano quasi esclusivamente ai lavori privati elettorali di alcune delle persone influenti, dalle quali erano stati protetti o speravano future protezioni.

Cumuli d'impieghi di varia natura erano frequenti in parecchi impiegati, i quali, mentre percepivano soprassoldi e indennità rilevanti, non osservavano l'orario degli uffici e la disciplina a scapito dell'efficacia del loro lavoro. Gli incarichi speciali con le relative straordinarie remunerazioni, venivano concessi agli impiegati per lunghi periodi, anche per lavori di loro ordinaria competenza. Rilevanti somme annue venivano spese per immeritate gratificazioni.

Le parentele tra funzionari nello stesso ufficio erano cause di disordini, di favoritismi, d'indisciplinezza per gli impiegati.

Le inutili complicazioni burocratiche, i giri viziosi delle pratiche da un ufficio all'altro, costituivano grande sciupio di lavoro e di tempo a scapito dei servigi e dell'economia del comune e dei cittadini.

Tutto questo spiega la generale e talvolta esagerata opinione nel pubblico sulla negligenza degli impiegati delle pubbliche amministrazioni, e sul poco effetto utile del loro lavoro, malgrado fra essi ve ne siano dei buoni.

Maggiori accorgimenti, parsimonie e diligenze sarebbero state necessarie negli acquisti che il comune faceva di cose utili all'amministrazione.

Tra le spese generali facoltative trovansi un assegno per teatri e bande musicali che in qualche anno è asceso alla cospicua somma di L. 226.139. Alquanto elevata ci sembra questa cifra rispetto alla potenzialità economica della città e di fronte alle origini delle entrate comunali provenienti in massima parte dal dazio di consumo su generi di prima necessità.

È chiaro, pertanto, che le somme impiegate per i servigi generali erano a Palermo maggiori di quelle che sarebbero state strettamente necessarie, se l'azione dei pubblici amministratori fosse stata regolare e corretta e se si fosse solo provveduto alla soddisfazione dei bisogni collettivi in conformità ai calcoli utilitarî dei contribuenti.

*
* *

Per quanto in questa categoria di spese, i confronti diano risultati meno prossimi al vero per effetto della non perfetta omogeneità

delle singole partite che la compongono, tuttavia è sempre conveniente mettere anche in rilievo le principali differenze nelle percentuali di tali spese.

Dal documento XVI, contenente le semplici quote per abitante delle varie spese pubbliche, si rileva che Palermo per la categoria di spese in esame spende L. 6,92 per abitante, cioè molto più di tutti gli altri comuni della Sicilia, eccettuata la città di Catania, che spende L. 7,30 ; molto più della media di tutti i comuni, che è di L. 2,46, e più di Como che spende L. 5,74. Milano e Torino spendono rispettivamente L. 13,04 e L. 8,48, ma sono più ricchi di tutti gli altri e quindi in sostanza e relativamente spendono meno. Difatti, se si legge il documento XX, contenente le quote percentuali rispetto alla ricchezza d'ogni individuo, si scorge che Milano e Torino, che spendono rispettivamente L. 4,76 e L. 4,00, impiegano per la categoria di spese in esame una percentuale minore di quella che vi destinano Catania (10,93), Palermo (10,81) e Como (5,10). E prendendo come tipi di comuni di migliore condotta economica Milano e Torino, si vede quanto gli altri si scostino dalla misura adottata, dai due più popolosi centri dell'alta Italia.

Questi risultati, così ottenuti, sono d'altronde in armonia con quelli ottenuti con metodi diversi dalla commissione d'inchiesta di Palermo, la quale assodò la non corretta condotta dell'amministrazione comunale di questa città, anche per la categoria di spese di cui ci occupiamo.

Questi rilievi dimostrano che anche per la burocrazia dei comuni, al pari che per quella dello Stato, vi è una spiccata tendenza a farla crescere esageratamente di numero.

Una delle cause di questo fenomeno è il crescere del proletariato intellettuale che proviene dalle scuole.

Nè tutte le spese burocratiche sono contenute nella categoria che stiamo esaminando.

Vi sono somme ragguardevoli per impiegati, che figurano spese per la polizia, per le opere pubbliche, per l'igiene e per altre categorie.

La spesa per l'amministrazione comunale in tutti i municipi del regno, che nel 1882 era di L. 39.344.159, nel 1891 sale a L. 47.276.879.

La spesa per le pensioni è esagerata e in continuo aumento tanto negli Stati che nei comuni. Essa è tanto più forte quanto più predomina la burocrazia e quanto più frequenti sono i cambiamenti di persone investite dei pubblici poteri. I nuovi amministratori co-

munali collocano a riposo, e perciò in pensione, persone tuttora vigorose per dar posto agli aspiranti che essi proteggono.

Se la pensione è, come si dice, di grazia e si risolve perciò in un dono che coi denari dei contribuenti si fa a persone più o meno benemerite, la spesa ad essa inerente, più che da un bisogno collettivo, è determinata da un sentimento collettivo, che può trovare maggiore o minore giustificazione a seconda del diritto del pensionato alla gratitudine collettiva.

Che dire quando si tratta di pensioni non meritate e dovute al favore e all'intrigo !

Per determinare la giusta quota anche di codeste spese dette generali non si può che procedere per paragoni, fra comuni tipi di corretta condotta economica, e altri municipi. Si arriva così, in certa guisa, a discernere le spese determinate da reali bisogni da quelle causate dal mal governo e assorbite dall'esercito burocratico.

La burocrazia diventa un vero parassita dell'organismo sociale per quel tanto che essa assorbe in più del necessario, rispetto all'efficacia utile del suo lavoro.

Fra le spese generali sogliono annoverarsi quelle che taluni comuni fanno per la statistica. Alcuni negano ad esse l'utilità adeguata al costo loro. Altri ritengono invece — e noi siamo di questo avviso — che possono essere utilissime a condizione che la statistica venga eseguita con relativa esattezza, poichè servono a registrare i dati di fatto certi e contingenti, su cui si possono basare i criteri d'amministrazione. Diversamente si rischia di basarli su ipotesi e speculazioni contrarie alla realtà.

Quanto alle spese di rappresentanza, la loro legittimità dipende dalla loro conveniente misura. Sono giuste, se contenute in convenienti limiti; sono esagerate, e perciò dannose, se sono determinate dal lusso e dalla vanità.

Si ha pertanto anche in questi fenomeni la prova che le cause delle spese pubbliche non consistono semplicemente nei reali bisogni collettivi, ma risiedono anche nella cattiva amministrazione, nei bisogni fittizi, nell'egoismo esagerato delle persone o delle classi che hanno il monopolio del potere.

L'effetto finale più sicuro di tutte codeste cause è il danno più o meno grave dei contribuenti.

CAPO III

Spese per la polizia e l'igiene

Le spese per la polizia e l'igiene rispondono veramente ad un bisogno generale di necessaria soddisfazione per il benessere di tutti i singoli. Esse sono venute crescendo nelle finanze comunali mano mano che il proposito di migliorare le condizioni di salute e di prevenire i mali ha avuto una più larga attuazione.

Il municipio di Palermo nel 1899 impiegò per questi servigi la somma di L. 1.264.561, poco meno cioè dell'undicesima parte di tutto l'ammontare delle spese effettive di quell'anno, le quali salirono a lire 14.430.750.

I risultati da esso ottenuti non sono stati però molto soddisfacenti. Ecco i principali accertamenti delle inchieste in proposito.

Deficienza di disciplina e cattivo servizio da parte delle guardie di città, le quali venivano spinte a mancare ai loro doveri anche dal fatto che l'amministrazione comunale condonava quasi per intero le contravvenzioni che esse scovavano. Difettosa organizzazione del servizio d'igiene in generale e di quello delle levatrici condotte in specie, delle quali era soverchio il numero di fronte alle richieste dei poveri. Fatto a tal proposito il calcolo del costo totale di quest'ultimo servizio e delle partorienti che lo godevano, le inchieste hanno accertato che ogni parto fra la gente povera costava ai contribuenti L. 14,50, cifra esagerata in confronto di ciò che in Sicilia i meno favoriti dalla fortuna pagano, in media, nel mercato libero per l'assistenza della levatrice.

Può dirsi pertanto che a Palermo anche per questa categoria di servigi si spendeva più del necessario, malgrado venisse trascurata completamente qualche pratica elementare di igiene.

I fatti accertati per quell'epoca in questa città non autorizzano naturalmente a generalizzare il fenomeno che essi dimostrano e ad estenderlo perciò a tutte le altre città e alla stessa Palermo in tempi diversi.

Per la categoria di servigi in esame spendono eccessivamente i comuni di Assoro, Palermo e Catania, specie se si tien conto della loro rispettiva ricchezza, come si scorge dal documento che contiene le quote percentuali rispetto al reddito d'ogni individuo.

Sempre tenendo conto delle cifre medie, che per esperienza sono ritenute segno di buona condotta economica, si può concludere, mediante il solo esame dei quadri dei documenti, che Milano fra le città prese a studiare si conduce nell'amministrazione delle sue finanze comunali meglio che tutte le altre, ciò che del resto risulta per varie altre vie.

*
* *

L'igiene pubblica, com'è disciplinata in Italia, determina già, e tende a determinare maggiormente per l'avvenire, una considerevolissima spesa nei comuni.

I progressi scientifici in ordine all'igiene fanno sorgere vari doveri sociali da parte dei comuni per la tutela della salute pubblica. E per tanto, varie e crescenti attività comunali si rendono necessarie per migliorare le condizioni di salute delle popolazioni e per prevenire i molteplici danni fisici, dai quali gli individui sono minacciati a causa soprattutto del loro crescente agglomeramento nelle città.

Il controllo sanitario dei cibi, delle acque e delle abitazioni; il regime dei cimiteri; la sorveglianza sulle fabbriche di prodotti; la nettezza pubblica; la prevenzione delle epidemie e delle epizozie; e varie altre pratiche igieniche, sono i mezzi coi quali si può provvedere a mantenere in buone condizioni la pubblica salute. La spesa a tali servigi inerente, purchè contenuta nei suoi giusti confini, risponde pertanto a una necessità sociale e quindi a un vero bisogno collettivo.

Ai servigi igienici sono connessi quelli relativi all'edilizia e alla sicurezza delle persone e delle cose.

Tutti questi servigi costituiscono ciò che va inteso col nome di polizia municipale e servono a promuovere l'incremento fisico, economico e morale degli individui e il perfezionamento delle cose. Sono servigi che hanno un'importanza prevalentemente locale, e tendono perciò ad essere esercitati col prevalente concorso delle risorse dei corpi locali.

CAPO IV

Sicurezza pubblica e giustizia

Questa categoria di spese comunali ha perduto oramai in Italia la sua importanza, poichè ai comuni è stato tolto l'obbligo di provvedere alle spese pei locali e per gli arredi giudiziari e a quelle per contributo alla pubblica sicurezza.

Tuttavia ci occuperemo anche di essa perchè al tempo dei bilanci, che formano la base dei nostri studi, tale categoria di spese esisteva, e formava perciò parte dall'intero organismo finanziario dei comuni in quel tempo.

Per la sicurezza pubblica e la giustizia il comune di Palermo spese nel 1899 L. 335.203. Con questa spesa il comune provvide all'alloggio e alla quota delle paghe alle guardie di città, agli uffici giudiziari e al carcere mandamentale.

Quantunque trattavasi di spese poco rilevanti rispetto alle altre categorie, tuttavia può riuscire utile un sommario esame di esse e qualche confronto.

In via assoluta, fra le città delle quali si studiano i bilanci, Milano, che spende L. 2,13 per abitante, sta alla testa di tutte le altre. Fra queste ultime sono da notare : Palermo che spende L. 1,05, Catania con una quota di L. 0,88 e Motta che ha la quota minima di L. 0,07 per abitante.

In via relativa, cioè in rapporto alla ricchezza presunta, Palermo e Catania segnano la percentuale maggiore, come rilevasi dal documento XX con le quote rispettive di L. 1,20 e di L. 1,33, e Milano non segna che L. 0,71. È anche questa un'altra riconferma della più florida condizione economica di Milano rispetto agli altri comuni presi a studiare.

Trattavasi di spese che lo Stato imponeva ai comuni per far contribuire i cittadini, per il tramite dei comuni stessi, alla formazione del capitale necessario per la produzione del servizio generale della pubblica sicurezza e di quello della giustizia.

Lo Stato, invece di farle direttamente, le imponeva ai comuni, forse perchè riconosceva, per presunzione, in essi una maggiore attitudine a compierle, principalmente per quelle che si riferivano alla provvista dei locali e degli arredi.

Questa presunzione venne per Palermo distrutta dal fatto, poichè fu accertato dalle inchieste che questo municipio, pei locali che esso aveva preso in affitto dai privati per uffici giudiziari, pagava dei fitti esagerati, i quali in certi casi arrivavano al doppio dell'ammontare delle pigioni che pagavano i privati per edifici in condizioni eguali.

Tuttavia si può sostenere che certe spese della categoria in esame, come quelle per la giustizia penale e pei penitenziari, al pari di quelle pei manicomi, hanno carattere piuttosto locale, perchè la statistica sulla delinquenza e sulle malattie mentali segna cifre differenti nei vari paesi, e non c'è ragione di non proporzionare le singole spese alle diverse cause che provocano i rispettivi servizi.

E pertanto le spese pubbliche per la sicurezza e per la giustizia rispondono veramente ad un reale bisogno collettivo, che ha particolari caratteri anche locali.

Dopo la difesa interna ed esterna dello Stato, e dopo la tutela della pubblica sicurezza, uno dei più importanti compiti pubblici è l'amministrazione imparziale e pronta della giustizia. Se si cerca di spendere poco per tale servizio si corre rischio di non conseguire i fini voluti, anche perchè se i magistrati sono pagati male non si può costituire un potere giudiziario che funzioni bene. Epperò è consigliabile di costituire il capitale necessario per produrre codesto servizio col concorso di vari enti pubblici e col provento di tasse e di imposte.

CAPO V

Opere pubbliche

Il comune di Palermo nel 1899 spese per opere pubbliche la somma di L. 6.689.610.

L'inchiesta del 1901 più volte citata, e altre inchieste precedenti, nel rilevare il non corretto funzionamento degli uffici addetti a tale servizio, osservano che con una migliore organizzazione di essi potevasi ottenere una economia di oltre 100.000 lire all'anno nel personale, e si potevano conseguire migliori risultati nelle opere pubbliche.

Vengono collocate in questa categoria alcune fra le spese che il comune sopporta per il monopolio della neve e per l'amministrazione delle acque.

Questi due servizi producono all'ente una perdita annua a causa delle frequenti usurpazioni di acque, delle trascurate e perdute esazioni di canoni e delle esagerate spese.

Una spesa relevantissima — circa nove milioni — la città di Palermo ha sostenuto per la costruzione di due teatri: il *Massimo* che costò sette milioni, e il *Politeama* che ne fece spendere due.

Per quanto questi teatri — principalmente il primo — costituiscano due grandiose opere d'arte, che conferiscono decoro alla città, per altrettanto non crediamo sia stato giusto e conveniente costruirli col denaro raccolto per mezzo di insidiose imposte indirette su consumi urgenti e necessari.

Rilevano le inchieste che la dote annua per il teatro lirico di L. 60.000, che doveva essere abolita sin dal 1875 per far fronte alle spese del nuovo teatro massimo, fu invece tolta per qualche anno solamente, e fu poi ripristinata.

Sembra agli inquirenti eccessiva la spesa annua di L. 87.912, per la manutenzione dei giardini pubblici di cui Palermo è adorna. E veramente, quantunque dei giardini pubblici e dei parchi godano moltissime persone, tuttavia non si può negare che costituiscano essi

dei godimenti di lusso, pei quali la parsimonia non è mai soverchia nei nostri enti pubblici, data la nostra eccessiva pressione tributaria, la progressione a rovescio di certe imposte, le nostre protezioni industriali, che contribuiscono a rendere più costosa l'esistenza umana, e date le nostre condizioni economiche generali non tanto felici.

Senza dire che dello splendore dei giardini, come del lastricato di lusso delle vie, della sfarzosa illuminazione, godono molte persone, è vero, in quanto esse profitano dei servizi che vengono prodotti collettivamente, ma non in quanto il consumo loro corrisponda ad una domanda attiva che esse stesse ne farebbero, qualora tali servizi si potessero produrre e consumare mediante il sistema delle tasse.

Per questa categoria di servizi spendono molto: Palermo, Catania e Assoro, specie se, oltre delle spese ordinarie, si calcolano quelle straordinarie. Anche Milano, Torino e Como spendono molto in via assoluta, giusta le quote individuali di spesa che si leggono nei quadri dei documenti, ma se si tien conto della loro maggiore ricchezza si scorge che in proporzione spendono meno.

*
* *

Le opere pubbliche e le relative spese occupano un posto importante nei bilanci degli enti collettivi, e siccome possono concernere interessi generali dello Stato, interessi speciali dei corpi locali e interessi particolari dei privati, così è giusto che a peso dell'uno e degli altri vengano a gravare a seconda dell'utilità che rispettivamente rendono.

Queste opere, che comprendono i porti, le bonifiche, gli abbellimenti, e soprattutto le vie di comunicazione, non vengono sempre e in tutte le regioni eseguite coi dovuti criteri, e in guisa d'apportare il massimo tornaconto economico agli interessati.

In Italia non si può dire che le pubbliche costruzioni siano state fatte coi dovuti criteri di economia e di giustizia.

In molte regioni si lamenta una poco adeguata quantità di strade ferrate e rotabili.

Per taluni comuni molte opere pubbliche sono riuscite delle vere opere di lusso non compatibili con le risorse dell'ente collettivo, e altre non hanno prodotto i benefici pari ai sacrifici costati ai contribuenti. Questo fenomeno, come si sostiene da varie persone compe-

tenti, è stato prodotto anche dal fatto che si sono iniziate le opere senza lo studio accurato e completo dei loro progetti, e molte di esse si sono eseguite più per favorire determinate categorie di individui che per soddisfare vere esigenze sociali.

Principalmente per le vie di comunicazione noi siamo tutt'altro che ben sistemati, poichè, mentre in altre nazioni si dispone di più di un chilometro di strada carrozzabile per ogni chilometro quadrato di superficie, in Italia si hanno circa tre chilometri di strada per ogni dieci chilometri quadrati.

Anche per le bonifiche dei terreni si fa poco da noi, malgrado trattisi di servizi determinati da ragioni non solo igieniche ma anche economiche.

Gli interessi generali dello Stato e quelli particolari degli enti locali e dei privati sono molto legati fra loro, e possono riuscire a integrarsi a vicenda, e pertanto molte strade giovano alle località ad esse più prossime, e perciò ai proprietari di queste località, ma giovano pure ad estesi territori e spesso anche a tutto lo Stato. Di conseguenza l'obbligo di concorrere alla costruzione e al mantenimento delle vie, che incombeva in origine ai proprietari dei terreni in cui esse si svolgevano, e ai proprietari dei terreni vicini, è venuto mano mano sempre più estendendosi ai corpi locali, e in date circostanze anche allo Stato.

Alla costruzione e al mantenimento delle vie di comunicazione per acqua, e delle strade ferrate, che generalmente concernono il grande traffico, suol provvedere di regola lo Stato, limitandosi i corpi locali, e solo in certi casi, a sole sovvenzioni.

Le strade ferrate a scartamento ridotto, e le tramvie sogliono essere prevalentemente costruite e mantenute dagli enti locali.

Per le influenze reciproche dei fenomeni economici, il movimento delle persone e delle merci può determinare le vie di comunicazione e queste a loro volta possono determinare il movimento. È della massima convenienza per tutti gli interessati che le strade siano coordinate tra loro, coi vari centri che esse uniscono e coi porti cui servono di accesso, secondo concetti larghi, comprensivi, previdenti, lungimiranti, affinchè si abbia il massimo vantaggio generale e particolare col minimo dispendio complessivo e singolo.

Alla costruzione e al mantenimento delle strade si è provveduto in certe circostanze, in tutto o in parte, con prestazioni in natura imposte sugli interessati e consistenti in giornate di lavoro delle

persone o degli animali. Si è pure provveduto coi pedaggi imposti sui transitanti.

Ma, con l'estendersi e col generalizzarsi del servizio della viabilità e col crescere dei rapporti di scambio tra i singoli, il fabbisogno stradale si è mano mano coperto in crescente misura col ricavato delle imposte generali. Ciò non esclude, però, che per certe speciali condizioni si costruiscano e si mantengano tuttora delle strade vicinali esclusivamente private, o private e con sovvenzioni degli enti.

Se le opere pubbliche, alle quali gli enti provvedono, rispondono a bisogni reali collettivi, e vengono fatte in giuste proporzioni, possono rendere convenienti utilità ai cittadini. Viceversa, se sono determinate in tutto o in parte da vanità regionale o da interessi privati, in contrasto con l'utilità generale, in tali casi esse si trasformano in una perdita più o meno estesa per la collettività, i cui dannosi effetti si tramandano di generazione in generazione.

La misura dell'utilità complessiva d'un'opera pubblica, come una strada ferrata, un porto, una bonifica, è tutt'altro che facile, non potendosi avere di tale utilità una precisa espressione monetaria, a causa delle varie utilità dirette e indirette nelle quali essa si suole scomporre. Di questa verità è esempio tipico la strada ferrata, che può dare un'utilità diretta all'esercente, sotto forma di reddito in moneta, ma che può essere eziandio capace di dare varie utilità indirette, non apprezzabili immediatamente in denaro, come ad esempio le utilità che può arrecare alla produzione, alla circolazione ed al consumo della ricchezza.

CAPO VI

Istruzione pubblica

La spesa complessiva per l'istruzione pubblica a Palermo fu prevista per l'anno 1899 in lire 1.268.784. Nell'anno scolastico 1895-96 vi erano per le scuole diurne 133 maestri e 218 maestre, e per le serali 78 maestri e 5 maestre, con un numero complessivo di alunni e di alunne di 23.531.

Un primo rilievo delle inchieste è che i fitti pagati dal municipio per i locali scolastici sono molto al di sopra dei fitti correnti fino a raggiungere il doppio di questi.

I pagamenti relativi a questi locali vengono fatti quasi tutti anticipatamente e in una sola scadenza, mentre i fitti che il municipio ritrae dai locali di sua proprietà sono sempre inferiori ai correnti, e talvolta scendono addirittura a zero dal momento che molti stabili comunali sono ceduti affatto gratuitamente.

Oltre alle scuole elementari e ai sussidi che il comune accorda agli istituti d'istruzione dello Stato, ai collegi di Maria, e agli asili infantili, il municipio provvede al mantenimento delle seguenti scuole: di canto, professionale femminile, serale di commercio, superiore femminile. Quest'ultima, che per indole sua non apre l'adito a speciali carriere e che perciò non è altro che un istituto d'educazione per fanciulle benestanti, costa al comune per solo personale L. 27.050 all'anno e non è frequentata che da cento allieve circa.

Gli inquirenti, constatando che la tassa stabilita per ogni allieva in L. 80 all'anno, non rende nemmeno un quarto della spesa che per detta scuola occorre, concludono per l'abolizione di essa, non reputando giusto tenerla a carico di tutti i cittadini.

L'inchiesta del 1910 sul mezzogiorno rileva che i locali per le scuole sono spessissimo insufficienti, malgrado le spese per l'istruzione siano piuttosto forti, specie nei piccoli comuni.

I lamenti che in molti comuni si sollevano contro la sproporzione fra le spese per l'istruzione e la potenzialità contributiva dei

cittadini sono abbastanza noti. E tali rilevanti spese dessero almeno buoni risultati! Tutt'altro! Sono ancora assai numerosi in Italia gli analfabeti, e la nostra scuola elementare obbligatoria istruisce in generale poco, ed educa quasi niente. Eppure i criteri informatori dell'istruzione obbligatoria posano sulla credenza che essa costituisca il più efficace strumento di educazione popolare!

L'istruzione elementare impartita dai comuni non corrisponde ancora da noi ad un bisogno sentito da tutti i cittadini, tanto vero che anche ai nostri giorni si crede per necessità sociale di doverla imporre per legge alle popolazioni. E che queste non sentano ancora il bisogno d'istruirsi, o almeno non lo sentano tanto intensamente, è provato dal fatto che, malgrado l'obbligatorietà e le relative sanzioni penali, la scuola elementare obbligatoria non è da tutti frequentata (1).

Segue da ciò che la spesa per l'istruzione elementare, che è rilevante, non raggiunge tutto lo scopo voluto perchè molti fanciulli non frequentano le scuole, e perchè molti dei fanciulli, che pur le frequentano e vengono istruiti fino alla terza classe, dimenticano in seguito le cognizioni che sono state loro insegnate.

Tale spesa non è perciò economica perchè con essa si vorrebbe ma non si riesce a soddisfare convenientemente un bisogno.

*
* *

Data la non buona organizzazione attuale del servizio dell'istruzione popolare, si verifica, come è stato messo in rilievo, che molte

(1) Nel 1893-94 su 100 coscritti 39,66 erano analfabeti. Nello stesso anno la statistica dei matrimoni rilevava che sopra ogni cento sposi 47,71 non sapevano nè leggere nè scrivere. Dei giovanetti obbligati a frequentare le scuole elementari appena il 10 % figura come assenti da esse.

Se questa cifra corrisponde in tutto al vero — del che però dubitiamo — significa che, oltre di questo 10 %, il 29,66 per cento, pur avendo frequentato le scuole, non riuscì ad imparare a leggere e scrivere, o le cognizioni acquisite le perdettero in seguito, nel tempo intercedente tra l'ultimo anno di scuola elementare e la coscrizione militare. Lo stesso si può sostenere per coloro che dichiararono di non saper fare il proprio nome all'atto del matrimonio.

Se la medesima cifra del 10 % non corrisponde al vero ciò significa che è minore il numero di coloro che perdettero le cognizioni acquisite in scuola, ma che è maggiore il numero dei giovanetti che, malgrado l'imposizione, non profittano del servizio dell'istruzione che loro impone lo Stato.

Nei comuni più piccoli dell'Italia meridionale è più lamentato il difetto dell'analfabetismo.

persone ne risentono in molti casi più male che bene, poichè finiscono per servirsi del saper leggere per assorbire da una stampa corrottrice lo sconsiglio e lo scontento per la propria situazione, l'invidia e l'odio per le classi superiori, la necessità di modificare utopisticamente la struttura dell'organismo sociale.

Con queste idee e con questi sentimenti queste persone finiscono per diventare nel campo politico ciechi strumenti di ciarlatani e di politicanti in mala fede, con quanto danno per l'armonia e per il benessere sociale non è a dire.

Per conseguire scopi migliori occorre riordinare le scuole in guisa che istruiscano convenientemente gli allievi e li educino al sentimento del giusto, dell'onesto e del dovere.

Particolarmente per la classe operaia si possono stabilire delle scuole serali e festive da potersi frequentare anche dai lavoratori.

Quanto all'istruzione secondaria e a quella superiore si può facilmente dimostrare che esse costituiscono un bisogno più della classe così detta dirigente, che quasi sola se ne avvantaggia, che delle classi inferiori. Convien perciò che prevalentemente a carico di questa classe tali istruzioni vengano organizzate e mantenute.

In conclusione, siccome è necessario d'istruire i giovanetti di tutte le classi, le quali sentono o possono sentire il bisogno della cultura nei rami speciali di loro attività, così è giusto che gli enti pubblici, oltre che alle scuole popolari o elementari generiche, provvedano più largamente alle scuole d'arti e mestieri, industriali e agrarie; e provvedano pure, in concorso con gli interessati diretti, all'istruzione media e superiore.

L'elevazione intellettuale e morale della classe lavoratrice, mediante un corretto insegnamento elementare, giova senza dubbio al popolo anche per metterlo in guardia contro le insidie e i parassitismi degli sfruttatori.

L'istruzione e l'educazione media e superiore dovrebbero essere più diffuse fra le classi benestanti e ricche, essendo precipuo dovere di queste classi, a causa principalmente della loro ricchezza, di rendere dei servizi alla collettività.

Taluni credono che sia preferibile avocare allo Stato il servizio dell'istruzione. Noi crediamo che sia anche qui il caso d'applicare il decentramento, essendo colpa più dei mezzi insufficienti dei comuni, che di questi in se stessi, se il servizio non è stato reso nè si rende convenientemente.

Occorre circondare la scuola di maggiore allettamento, facendo sì che non sia privazione pei fanciulli e danno eccessivo pei genitori.

Nei gradi medi dell' insegnamento giova sostituire alla prevalenza degli insegnamenti teorici e classici, quella delle scuole tecniche e pratiche.

Per dare all' insegnamento quei caratteri prevalentemente richiesti dalle speciali condizioni dei luoghi potrebbero organizzarsi delle scuole consorziali tra varie enti pubblici. E largo impulso dovrebbe pure darsi agli istituti sussidiari all' istruzione, come biblioteche, musei, gabinetti, poderi-modelli, ecc. ecc.

È davvero indispensabile e urgente provvedere allo sviluppo intellettuale e morale delle nostre popolazioni, per favorire il miglioramento loro nelle scienze, nelle arti, nei costumi, nell' agricoltura, nelle industrie, nei commerci, nella ricchezza, nel tenore di vita, nel progresso della civiltà.

CAPO VII

Culto

Le spese per il culto a Palermo nel 1899 furono di L. 170.913, delle quali alcune obbligatorie altre facoltative. Fra esse non sono comprese le somme per feste religiose.

Le percentuali di questa categoria di spese sono in generale alquanto ristrette. Da un massimo di L. 0.5329 per abitante (Palermo), si scende ad un minimo quasi nullo di L. 0.0074 (Milano) e addirittura a zero, cioè ad alcuna spesa (Como).

Tutti i comuni del regno danno una media di L. 0.0736. Oltre di Palermo danno percentuali relativamente elevate nelle spese di culto: Assoro (L. 0.4571) e Centuripe (L. 0.1363).

La percentuale minima di Milano (L. 0.0074), la nessuna spesa di Como e il fatto che in queste città le pratiche religiose non sono abbandonate, dimostrano che in certi centri alle spese di culto si provvede con rendite proprie delle comunità religiose, e che questo fenomeno avviene con maggiore probabilità nei comuni più ricchi. Tanto vero che in quelli meno ricchi si sogliono riscontrare le maggiori quote percentuali di spese pubbliche religiose.

Le legislazioni relative agli obblighi dei comuni in ordine all'esercizio del culto non sono concordi.

La nostra legge comunale e provinciale del 1859 obbligava i municipi a compiere talune delle spese in esame.

La successiva legge del 1865 non comprese tassativamente le spese religiose tra le obbligatorie, ma in via transitoria stabilì che « fino a che non sia approvata una legge che regoli le spese del culto sono obbligatorie pei comuni quelle per la conservazione degli edifici servienti al pubblico culto nel caso d'insufficienza di altri mezzi per provvedervi ». Questa disposizione è stata mantenuta nella legge del 1889 e in quella del 1898.

In Inghilterra e in Germania alle spese religiose si è provveduto con tributi speciali per la Chiesa.

In Francia e in Belgio ha provveduto il comune se i fondi propri degli enti ecclesiastici sono stati insufficienti.

Taluni Stati consentono che la Chiesa conservi per il culto la proprietà e il reddito di vistosi patrimoni. Qualche Stato, malgrado l'estensione del patrimonio proprio della Chiesa, concorre col provento delle imposte al mantenimento delle pratiche religiose. Qualche altro ha incamerato i beni ecclesiastici ed ha assunto l'obbligo di corrispondere degli assegni a favore del culto.

Se i beni incamerati superano i bisogni religiosi possono avvenire due cose: o il dippiù s'impiega per soddisfare bisogni affini, come ad esempio beneficenza o istruzione, e in tal caso l'incameramento, pur mantenendo sempre il carattere di atto lesivo della libertà, può trovare una giustificazione in quanto serve a conseguire fini umanitari; o il dippiù si confonde con le entrate del bilancio e serve a soddisfare vari altri bisogni non affini, e in questo caso esso non può essere in alcun modo giustificato, poichè, servendo a risparmiare un ulteriore aggravamento tributario, si traduce in una iniqua ripartizione di tributi a danno di una categoria di persone e a favore di altri possessori di redditi imponibili.

L'incameramento si è anche voluto giustificare col sostenere che i beni incamerati fruttano dippiù in potere dei privati, ai quali sono stati venduti, di quanto fruttano in mano delle comunità religiose. Date le speciali condizioni del caso questa dimostrazione può essere attendibile fino a un certo punto.

*
* *

Il carattere particolare delle spese religiose determina la convenienza che ad esse sopperiscano i fedeli, i sodalizi religiosi privati e le opere pie con imposte speciali.

Le finanze delle Chiese e delle associazioni religiose sogliono poggiare sopra un patrimonio di fondazioni proprio, o sopra contributi volontari dei loro membri, oppure sopra altre entrate proprie (diritti di stola ecc.). Di conseguenza le prestazioni che a favore di esse credono di fare lo Stato e i corpi locali possono avere un carattere meramente sussidiario, complementare.

Date le condizioni attuali d'ambiente non crediamo che si possa negare al culto il carattere di bisogno collettivo, almeno per quella parte della popolazione, più o meno estesa, presso la quale è vi-

vo il sentimento religioso. Ciò che presenta difficoltà gravi è il modo con cui provvedere ai mezzi per far fronte alle spese di culto.

Se ad esse si provvede con imposte generali, si va incontro all'inconveniente, certo non lieve, di costringere taluni individui a contribuire per la soddisfazione di un bisogno che essi non sentono.

Ma non è nemmeno molto conveniente provvedervi con tasse speciali pei servigi religiosi, che verrebbero volta per volta chiesti dagli utenti, poichè in tal guisa si tenderebbe ad affievolire il sentimento religioso delle masse, che pure è ritenuto da molti tanto socialmente necessario. In questo caso la classe nullatenente verrebbe messa nel bivio: o di subire un nuovo aggravio fiscale, o di astenersi dal rito e di fare a meno di quelle pratiche religiose, che per taluni vengono considerate non solo necessarie ma indispensabili.

Un mezzo che a parere di alcuni presenta minori inconvenienti è di stabilire delle imposte speciali su determinate categorie di contribuenti — sui proprietari fondiari p. es. — pei quali si può presumere che siano vivi i sentimenti religiosi. Ma anche ciò si può sostenere fino a un certo punto.

Frattanto ciò che in ordine a questa categoria di spese comunali ci sembra più conforme ad un vero spirito di libertà e di giustizia, è il togliere alle spese per il culto qualsiasi carattere di obbligatorietà pei comuni, trattandosi di spese che è preferibile lasciare in dominio delle coscienze dei pubblici amministratori degli enti comunali.

Al comune spetta indubbiamente l'obbligo di provvedere alla educazione morale del popolo, ma la scelta dei mezzi per conseguire quest'alto fine sociale è meglio lasciarla al giudizio di coloro che sono investiti dei pubblici poteri.

I comuni possono provvedere a tale educazione sia favorendo il sentimento religioso e perciò contribuendo in proporzioni più o meno estese alle spese per il culto, sia attenendosi a precetti strettamente laici, e quindi non partecipando ad alcuna spesa religiosa.

CAPO VIII

Beneficenza

Il bilancio preventivo di Palermo per l'anno 1897 contiene la cifra di L. 677.693 per le varie forme di pubblica assistenza. Dall'inchiesta sull'amministrazione comunale di questa città si rileva che il comune dal 1890 in poi ha speso per questi servigi oltre 700.000 lire all'anno (1).

La statistica ufficiale del Regno rende noto che la medesima città spende per beneficenza facoltativa, rispetto alle sue entrate, in misura assai maggiore delle altre grandi città italiane. E infatti Roma spende 0,07 % delle sue entrate ordinarie; Genova il 2,01 %; Napoli il 2,74 %; Torino il 3; Milano il 4,46; Palermo il 6,50 (2).

Dai nostri documenti si scorge che il municipio di Catania spende per beneficenza L. 2,95 per abitante, che quello di Milano ne spende 2,89, quello di Palermo 2,12 e tutti gli altri comuni una quota assai inferiore.

In rapporto alla ricchezza approssimativa presunta per ciascun comune la città che spende in maggior misura è Catania (L. 4,40 %). Viene poi Palermo (L. 2,40 %) Linguaglossa (L. 2,82 %) e Assoro (L. 1,90 %). Milano segna una quota assai bassa (L. 1,20 %), la quale è in sostanza alta a causa della maggiore ricchezza della città.

La commissione d'inchiesta per Palermo rileva in primo luogo l'esagerazione della spesa di questo comune per la beneficenza, principalmente perchè ritiene che in questo ramo di servigi l'azione del municipio dovrebbe limitarsi a provvedere a quei rami di pubblica assistenza ai quali provvedessero insufficientemente gli istituti che hanno per fine esclusivo la beneficenza.

Rileva altresì che molte delle somme spese venivano impiegate in opere di carità generatrici di ozio e di vagabondaggio, o in sus-

(1) *Relazione della Commissione d'inchiesta per Palermo*, Vol. I pag. 258.

(2) *Ministero di A. I. C. Bilanci comunali per l'anno 1899*.

sidi di favore a persone non indigenti, a danno di forme razionali di beneficenza preventiva, che potessero far conseguire fini elevati di filantropia.

Vien pure messo in rilievo dall'inchiesta il cattivo andamento in genere dei vari stabilimenti municipali di pubblica assistenza, principalmente in ordine alla loro amministrazione e in ordine all'ammissione e alla disciplina dei ricoverati.

Tra i servizi di beneficenza avevano maggiore importanza a Palermo: il mantenimento degli esposti nei brefotrofi; la cura degli ammalati poveri negli ospedali; il mantenimento dei vecchi e degli orfani in istituti o ricoveri speciali; la concessione di posti gratuiti d'istruzione; la distribuzione di sussidi in denaro; la distribuzione di pane e minestra ai poveri; i soccorsi in medicinali e alimenti.

La commissione non tralascia poi di censurare il fatto che talune amministrazioni, facendo apparire che erogavano delle somme per beneficenza, favorivano clientele elettorali e parassiti di vario genere.

Allo scopo di venire in sollievo degli indigenti, di migliorarne le condizioni e di avviarli ad una vita operosa, si sono istituite in centri progrediti delle case speciali di lavoro per i poveri, aventi il fine di assoggettare i ricoverati ad una specie di lievissima espiazione di pena e ad un lavoro forzato con un regime alquanto rigoroso, in guisa che essi possano emendarsi, abituarsi al lavoro, e poi lavorare liberamente.

Il regime di queste case è sufficientemente severo. Vi è la separazione assoluta dei sessi anche per i membri della stessa famiglia. Le donne sono occupate nei servizi di pulizia, nei lavori di tenuta della casa, nella confezione dei vestimenti, ecc. I fanciulli frequentano le scuole; i giovani apprendono i mestieri; gli uomini validi lavorano in varie guise; gli invalidi e i vecchi sono anche costretti a lavorare, venendo però occupati in lavori adatti allo stato loro.

In Inghilterra queste istituzioni hanno pienamente raggiunto il proprio scopo. In quella nazione il servizio dell'assistenza pubblica è molto esteso ed è a carico principalmente delle parrocchie, le quali lo esercitano traendo i mezzi con un'imposta speciale che pesa sui redditi fondiari.

Nel continente europeo il campo della pubblica beneficenza è più ristretto, ed è a carico delle opere pie, dei comuni, delle provincie e dello Stato in proporzioni diverse.

In generale si è osservato che gli enti pubblici più progrediti, e riconosciuti più equilibrati in fatto di buona condotta economica, danno bensì prova di conveniente parsimonia nelle spese in genere, ma spendono cifre piuttosto elevate per l'assistenza pubblica.

*
* *

Accenniamo brevemente a taluni fenomeni di beneficenza pubblica e privata, per determinare le principali condizioni di esistenza, di sviluppo e di decadimento di ognuna delle due forme, e quindi per spiegare la prevalenza dell'una o dell'altra nel tempo e nello spazio.

La società, come comprende una classe più o meno estesa di parassiti benestanti, i quali godono il frutto del lavoro altrui, comprende pure un numero più o meno largo di persone prive di beni di fortuna, che non possono o non vogliono lavorare, e che perciò vivono a carico della carità pubblica o privata. Queste persone si possono trovare in uno stato così infelice: o perchè non hanno la forza di lavorare, o perchè non ne hanno la volontà, o perchè non trovano le condizioni necessarie per lavorare.

Le società civili sentono il bisogno di provvedere al sostentamento dei primi per filantropia, e per solidarietà; ritengono necessario di occuparsi degli altri per metterli in grado di lavorare e produrre, per prevenire i reati, e quindi per conseguire un miglioramento economico e morale dei singoli e della collettività, e per provvedere ad una difesa sociale.

Ciò posto si spiega facilmente l'organizzazione di quel complesso di misure di soccorso che costituiscono la privata e la pubblica assistenza, e i fatti su ricordati dimostrano che il soccorrere gli indigenti è un bisogno che si sente più o meno dalle popolazioni civili. Dimostrano altresì che alla soddisfazione di questo bisogno si provvede in diverse guise e in diversa misura col concorso dei privati, delle private associazioni, delle opere pie e degli enti pubblici.

Il fondo generale per la beneficenza in un dato centro dipende principalmente dalla ricchezza del paese e dai sentimenti filantropici e mutualistici dei singoli individui. Anche che questi siano in una posizione economica elevata, e non abbiano perciò immediato bisogno dell'assistenza altrui, possono essere spinti a provvedere più o meno largamente alla beneficenza pubblica e privata, sia per delicato sentimento umanitario, sia per il caso eventuale in cui per for-

tunosa vicenda possano essi medesimi trovarsi nella necessità di usufruire delle istituzioni caritatevoli. Ora, dovendo questo fondo generale nel suo complesso alimentare tanto la carità privata che la pubblica, ne viene di conseguenza che, con l'estendersi della carità privata, tenda a restringersi la pubblica, e viceversa. E difatti nelle città, in cui le opere pie sono in grado, per numero e per abbondanza di mezzi, di sopperire alle necessità locali dell'assistenza ai poveri, i fondi pubblici destinati a tale assistenza segnano percentuali basse.

Contro l'assistenza in genere, e specialmente contro la pubblica, si osserva che il numero degli indigenti tende ad aumentare in ragione diretta dei soccorsi che loro si assicurano, appunto perchè la sicurezza degli aiuti altrui tende a far diminuire negli individui l'energia produttrice e il risparmio, a far crescere l'imprevidenza e a fare aumentare, sproporzionatamente ai mezzi di sussistenza e alla domanda di lavoro, la popolazione delle classi intime. E così il rimedio può riuscire peggiore del male, in quanto con la beneficenza, mentre si viene ad accrescere quel pauperismo che si cerca di guarire o per lo meno di attenuare, si vengono per certi rispetti a indebolire le classi produttrici a vantaggio delle improduttive.

Si osserva altresì, specie contro i pubblici soccorsi, che questi tendono a far diminuire negli individui quel senso di previdenza, che stimola e mette in grado le famiglie di adempiere verso i propri membri molte obbligazioni morali e sociali che contribuiscono a rafforzare il legame e l'onore. Tutto ciò indebolisce fortemente l'energia individuale e i legami familiari, e contro ogni interesse sociale serve a sviluppare l'egoismo e l'individualismo.

Trattasi, evidentemente, di argomenti assai delicati e non suscettibili d'una soluzione assoluta per tutti i tempi e per tutti i luoghi.

E pertanto i limiti della carità privata e pubblica, e quelli di tutte e due tra loro non sono determinabili a priori e costanti, ma variano continuamente col mutare delle circostanze e delle condizioni nelle quali esse si svolgono.

La beneficenza privata non è sempre pronta alle esigenze di coloro che hanno bisogno di soccorso; non si dirige in tutti i casi verso il punto in cui è più necessaria e più reclamata, e non sempre si presta ad essere guidata e trasformata in guisa da assicurare i massimi risultati utili. Essa inoltre, avvicinando il ricco che dà al po-

vero che riceve, produce un sentimento di riconoscenza nei beneficiati verso i benefattori, che sotto alcuni aspetti può apportare e apporta del bene, ma produce pure una certa umiliazione nelle persone soccorse, che non serve certamente ad elevare la loro dignità. Questi inconvenienti — è bene notarlo — si riferiscono principalmente alla beneficenza che si esercita dai privati individui singolarmente, e concernono in assai lieve misura le private associazioni di carità, le quali — specie le più estese e meglio organizzate — presentano i vantaggi dell'assistenza pubblica senza produrne tutti i difetti.

Contro i medesimi inconvenienti dell'elemosina esercitata da privati individui sta il vantaggio che essa richiede in generale minori spese della pubblica, vien diretta verso il vero bisogno e produce perciò maggiori effetti utili con sacrifici minori.

La beneficenza pubblica può agire con costante uniformità e può dirigersi dove la carità privata riesce insufficiente. La pubblica, se deriva principalmente dalle tendenze altruistiche e mutualistiche degli individui, può essere più disinteressata della carità privata e può acquistare più il carattere dell'adempimento d'un dovere.

In sostanza le due forme presentano dei vantaggi e degli inconvenienti, ma possono riuscire a integrarsi a vicenda, se vengono condotte convenientemente.

*
* *

Quanto alla beneficenza da farsi dai nostri comuni si può sostenere di contenerla in limiti non molto estesi, per la ragione che le condizioni non molto felici d'ambiente, e l'andamento non buono degli istituti di carità amministrati direttamente dai municipi, fanno diminuire gli effetti utili della carità ufficiale. Se si considera che le nostre entrate comunali provengono da tutti i contribuenti, ricchi e poveri, e che la carità ufficiale non è sempre esercitata con avvedutezza e giustizia, che non giunge sempre a soddisfare i bisogni dei più miseri, e che spesso vien trasformata in deplorabile parassitismo, si trova ben fondato il proposito di non estendere molto il campo dell'assistenza municipale diretta.

D'altra parte, dato che i comuni, a causa dell'insufficienza della carità privata, è necessario che intervengano nel campo della beneficenza, si può sostenere, se e fino a quando riesca possibile, che l'azione municipale si esplichì sotto forma di contributi o di assegni

alle diverse opere pie autonome del comune, evitando così l'azione diretta degli organi municipali.

Per certi servigi d'assistenza speciale, che hanno stretto rapporto con misure di polizia e di difesa sociale, e che devono essere a carico dei comuni perchè si riferiscono a fatti che si svolgono entro il territorio comunale, è pure necessario che intervenga l'azione municipale per evidenti motivi di necessità e di giustizia.

Un sistema di pubblica assistenza che merita veramente di essere diffuso è quello delle case di lavoro anzicennate, che stanno fra il chiostro e la prigione, e che tendono a far conseguire il fine sociale di rimuovere le cause del pauperismo, mediante l'educazione intellettuale, morale ed economica degli individui assistiti.

E un mezzo che riesce proficuamente a combattere la miseria nelle sue cause e nei suoi effetti — oltre beninteso dell'educazione delle popolazioni — è l'applicazione, più che sia possibile estesa, dei vari istituti della previdenza.

PARTE TERZA

Entrate

INTRODUZIONE

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — L'aumento delle spese comunali richiede necessariamente l'aumento delle entrate. Dal prospetto del documento XIV B si rileva che le entrate effettive di tutti i comuni del Regno erano nel 1882 di 341 milioni di lire in cifra tonda, e che sono salite gradatamente a 439 milioni nel 1899.

Le partite più importanti di tali entrate sono: quella che proviene dal dazio di consumo, che da 101 milioni è salita a 158 milioni, e quella che deriva dalla sovrimposta sui terreni e fabbricati, che da 115 è arrivata a 134 milioni.

Nel 1871 la sovrimposta ammontava a 78.513.575 lire, e il dazio di consumo a L. 71.034.114.

Le altre sorgenti di entrate non sono di molto rilievo, ad eccezione dell'imposta di famiglia, e di quella sul bestiame agricolo, le quali riescono a dare gettiti d'una certa importanza.

Sicchè i due cespiti maggiori delle finanze comunali provengono da due imposte le quali si ripartiscono ingiustamente, non solo fra i contribuenti d'uno stesso comune, ma anche fra i contribuenti di un comune presi complessivamente, e quelli d'un altro comune presi pure nel loro complesso. E infatti il dazio consumo ha carattere inversamente progressivo, e predomina nei comuni chiusi; la sovrimposta predomina nei comuni aperti, e colpisce in essi più gravemente i meno abbienti.

L'imposta di famiglia o focatico — detta impropriamente tassa dalle nostre leggi — e quella sul bestiame agricolo, tendono anch'esse ad aumentare di gettito, ma in una misura alquanto ristretta, specie in confronto coi due tributi predetti.

Il focatico nel 1882 ammontava a 16 milioni di lire in cifra tonda, e nel 1891 ascendeva a 21 milioni; l'altra imposta da 8 milioni nel 1882, saliva a 11 nel 1891. Anche il focatico riesce, nel-

l'applicazione che da noi se ne fa, un'imposta progressiva a rovescio, e uno strumento di lotta amministrativa, politica e personale, fra partiti, gruppi di persone, e individui.

L'esempio dello Stato, il quale ha largamente usato ed abusato del debito, ha prodotto una dannosa influenza sui comuni. E difatti i debiti comunali, che nel 1877 ascendevano in cifra tonda a 757 milioni di lire, nel 1891 salivano ad 1 miliardo e 175 milioni! Il numero dei comuni con debiti nel 1891 era di 5554, e di quelli senza debiti di 2699. Nel 1877 i comuni con debiti erano 3690. La maggior parte dell'intero debito comunale grava sui soli comuni capoluoghi di provincia e quindi sopra una parte non estesa della popolazione di tutto il regno. Ciò dimostra che in questi comuni è maggiormente diffuso il lusso pubblico e si spende perciò eccessivamente.

Un corollario di questi fenomeni è che la nostra popolazione agricola tende a preferire, alla vita patriarcale e feconda dei campi, quella agitata, non sempre produttiva e spesso parassitaria delle città.

Le entrate provenienti da diminuzione del patrimonio pubblico, provenienti cioè da alienazioni di titoli, di terreni e di altre fonti di reddito, che anteriormente al 1889 oscillavano per tutti i comuni del regno dai 7 ai 10 milioni all'anno, salirono nel 1889 a 15 milioni.

Queste diminuzioni del patrimonio, e l'accrecimento continuo dei tributi e dei debiti, servono a dare un'idea delle strettoie finanziarie nelle quali la nostra vita comunale penosamente si dibatte.

Dei comuni tipi italiani presi a studiare — quadro del documento XV — Palermo segna una quota individuale di entrate effettive di L. 28,64, Catania di L. 30,74, tutti gli altri comuni rurali della Sicilia una quota che varia da L. 6 a L. 9, tranne di Assoro che segna L. 19 perchè, come si è detto, pone tra le entrate effettive, e non tra le trasformazioni di capitale, i proventi della sua miniera.

Tutti i comuni del regno danno una quota di L. 13,33, Milano di L. 58,91, Torino di L. 42,68, Como di L. 32,92. Ponendo queste cifre in relazione con gli indici della ricchezza approssimativa presunta dei rispettivi comuni — quadro XIX dei documenti — si vede che Assoro ha un'entrata pubblica che rappresenta il 40,54 per cento della sua sostanza; Catania il 39,42 %; Linguaglossa il 34,15 %, Palermo il 32,94 %; tutti gli altri comuni della Sicilia dal 9 al 22 %; Milano il 18,77 %.

Le posizioni economiche differenti tra i comuni predetti sorgono a prima vista dalla semplice lettura delle cifre.

Dai medesimi prospetti si vede quanto sia elevata la quota di entrata proveniente dal dazio consumo nelle grandi città, rispetto alle altre quote. Meno male per le città ricche come Milano, in cui tale quota elevata non rappresenta che il 7,88% della propria ricchezza. Ma per le città meno ricche, come Catania e Palermo, essa raggiunge percentuali fortissime quali il 24 e perfino il 30%.

Nella città di Napoli il dazio di consumo rappresenta il 50% delle entrate del comune. Rileva la commissione d'inchiesta per questo municipio le previsioni esagerate sulle entrate, rispetto agli accertamenti, e il continuo impiego di entrate straordinarie d'ogni forma a pareggio dei bilanci. Nemmeno le situazioni finali dei conti rappresentavano il vero stato di fatto, a causa dell'erroneo calcolo dei residui (1).

2. *Cause ed Effetti.* — Molte considerazioni fatte a proposito delle spese si possono riferire anche alle entrate, poichè spese ed entrate nella finanza democratica tendono a coincidere in unico termine, per contrapporsi ai servizi pubblici che con esse si producono.

Le sorgenti delle entrate pubbliche sono: il reddito dei beni fruttiferi che appartengono agli enti pubblici; talune risorse speciali e occasionali, come le eredità e le multe; i tributi nella duplice distinzione di imposte e di tasse.

Le cause dei tributi sono le spese pubbliche che non si possono coprire con le entrate patrimoniali o con le altre risorse particolari dell'economia collettiva.

In certi paesi si è tentato e si tenta di far corrispondere anche a talune imposte particolari taluni speciali servizi. Quando si riesce ad ottenere codesta corrispondenza si finisce per giovare al contribuente, nel senso che lo si mette in grado di far meglio il calcolo utilitario tra l'imposta e il servizio. In questo caso, come nel caso delle tasse, si può ricercare la causa speciale d'una determinata imposta.

Ma nella realtà questi tentativi non riescono che in parte. In generale, massime da noi, è il complesso delle imposte che serve a coprire complessivamente la maggior parte delle spese pubbliche.

Ne viene di conseguenza che il contribuente non può fare bene il calcolo utilitario delle spese pubbliche rispetto ai relativi servizi, e che non si può cercare la causa speciale di ogni tributo. Si può

(1) *Inchiesta per Napoli*, Vol. II, pag. 714.

solo ricercare, e con non molta approssimazione al vero, il complesso delle cause della totalità delle imposte.

Come per le spese così per le entrate si scorge un continuo aumento. Bisogna prima esaminare però, come si è fatto per le spese, quanta parte di tale aumento si può ritenere che sia apparente e quanta parte che sia reale.

L'aumento apparente deriva sopra tutto: dall'aumento della popolazione; dall'aumento quantitativo della moneta e dal suo conseguente deprezzamento; dalla decrescente produttività delle terre, e dall'aumento dei prezzi dei generi alimentari.

L'aumento reale proviene: dall'aumento dei bisogni reali collettivi; dai buoni sentimenti e dai doveri sociali; dalla cattiva amministrazione; dai bisogni fittizi delle masse; dall'aumento della ricchezza che può far sorgere nuovi e più intensi bisogni.

La cattiva amministrazione rende gli enti pubblici antieconomici, in quanto non trasformano in servizi utili collettivi tutta la ricchezza che il contribuente conferisce alla pubblica impresa. Una parte di questa ricchezza viene impiegata male e rimane a favore di persone di cui l'ente si serve o che per partito preso vuol favorire.

I bisogni fittizi collettivi provengono principalmente da una specie di autosuggestione delle masse o delle persone dirigenti, per la quale si finisce per provare dei bisogni che altrimenti non si sarebbero intesi, e che il più delle volte riescono esagerati e sproporzionati alle condizioni economiche delle singole persone e degli enti pubblici.

Per esaminare e concludere se un dato bisogno collettivo sia in proporzione alla ricchezza dei componenti la collettività, si può procedere a dei paragoni tra gli enti più equilibrati e quelli di cui si vuol conoscere la condizione, curando di indagare i rapporti fra la ricchezza e le spese pubbliche, e i rapporti fra le singole spese tra loro.

Sono pure cause di tributi locali: taluni bisogni dello Stato che questi impone ai comuni di soddisfare con mezzi di essi, taluni bisogni errati, l'egoismo individuale o di classe, la vanità, l'invidia l'antagonismo fra i vari enti pubblici.

L'abitudine e la tradizione costituiscono una specie di inerzia psichica e contribuiscono a determinare il mantenimento di taluni tributi, anche dopo che se ne riconoscono i difetti e dopo che mutano le condizioni amministrative dell'ente. Le imposte indirette sui consumi costituiscono un esempio di questi tributi. Esse sono difatti

mantenute anche quando nelle amministrazioni prevale l'elemento popolare, e dopo che se ne riconosce e se ne mette in evidenza la progressività a rovescio.

*
*
*

Le entrate pubbliche producono molteplici effetti. Mentre servono a costituire per l'ente pubblico il capitale necessario per la produzione dei servizi collettivi, servono pure, massime in ambienti poco progrediti, ad alimentare gli sperperi, le frodi, i favori illeciti, e altri atti di cattiva amministrazione della pubblica impresa.

I tributi possono produrre con maggiore probabilità questi effetti.

O il tributo non viene pagato dal contribuente — caso della così detta *evasione* all'imposta, per frode o per uso di surrogati alle merci colpite dal tributo stesso — e in tale ipotesi l'ente pubblico non riscuote l'imposta e il contribuente può godere un vantaggio.

O viene pagato e in tal caso si può verificare :

a) La *percussione* dell'imposta sul contribuente di *diritto*, il quale può rimanerne inciso, o può trasferirla in tutto o in parte su altri.

b) La *traslazione* dell'imposta dal contribuente di *diritto* su quello di *fatto*. La traslazione dei tributi è quel processo mediante il quale il contribuente riesce a trasferire, in tutto o in parte, l'onere del tributo su altri, i quali a loro volta possono trasferirlo in tutto o in parte su altri, e così di seguito.

c) L'*incidenza* dell'imposta sul contribuente di *fatto*, il quale finisce per sopportare in tutto o in parte l'onere fiscale, senza poterlo più trasferire totalmente o parzialmente su altre persone.

Tutti questi fenomeni possono verificarsi con maggiore o minore diffusione e in un tempo più o meno breve; e contribuenti *incisi* per una quota possono essere tutti, dal primo contribuente di *diritto*, all'ultimo contribuente per traslazione, che perciò diventa anche l'ultimo contribuente di *fatto*.

L'incidenza tributaria produce sempre nel contribuente di *fatto* una sensazione penosa, la quale può consistere per lui: o in una diminuzione di consumo; o in una diminuzione di risparmio e di capitalizzazione; o in un aumento di lavoro per produrre nuova ricchezza. Quest'ultimo effetto va inteso col nome di *rimozione* dell'imposta e tende in generale a far rimuovere solo una parte dell'onere fiscale, poichè i tributi, essendo generalmente proporzionati al reddito, aumentano con l'aumentare di questo, e per conseguenza non

si può in generale riuscire con nuove dosi di lavoro e di produzione a rimuoverli per intero.

*
* *

Il problema della traslazione dei tributi in genere, vale a dire della traslazione delle tasse e delle imposte, presenta, com'è noto, difficoltà gravissime. Queste derivano principalmente: dalla deficienza e dall'inesattezza dei dati positivi da potersi riferire alle cause e agli effetti dei fenomeni tributari; dal simultaneo e inevitabile agire della forza relativa al fenomeno della traslazione e di altre forze operanti della vita economica. Sono difficoltà addirittura insormontabili, se si cerca di superarle per potere risolvere in via assoluta la traslazione tributaria.

Si possono solo superare in parte e in certa guisa per cercar di raggiungere, con una maggiore o minore approssimazione alla verità, una soluzione relativa di tendenza, di probabilità, come del resto avviene pei fenomeni economici in generale.

Ciò che è certo è che la traslazione tende a mutare la percussione dei tributi, ed è pertanto utopistico un ordinamento formale finanziario che non tenga conto dei probabili risultati del processo di traslazione, malgrado non si riesca a fissare preventivamente con precisione la portata di essi pei motivi anzidetti.

La traslazione è relativa non solo alla struttura giuridica ed economica dell'ambiente sociale, ma alla natura specifica dei vari tributi.

Ogni tributo sottrae a prima giunta una certa dose di ricchezza al contribuente, e pertanto determina in questi una pena e una tendenza a liberarsene scaricandone l'onere su altri, per mezzo dei molteplici rapporti di scambio che si verificano fra gli individui. Il contribuente percusso cercherà di elevare il prezzo dei prodotti o dei servizi che egli offre sul mercato per rivalsarsi in tutto o in parte del peso del tributo.

La traslazione si avvera se la ragione di scambio muta per solo effetto del tributo e non per altre cause, in quanto cioè le forze che costituiscono il valore dei beni e dei servizi vengono modificate dal solo tributo. Questo può agire sull'individuo, sia influenzando sul costo di produzione dei suoi prodotti, sia agendo sul reddito individuale e perciò sul potere di consumo, cose tutte che tendono a modificare l'offerta e la domanda sul mercato.

Quanto più si estende e s'intensifica l'economia di scambio, tanto maggiore si rende la possibilità della traslazione tributaria.

Gli individui sui quali i contribuenti percussi cercano di riversare l'onere del tributo oppongono naturalmente della resistenza, e così in seguito al tributo nasce una lotta economica fra singoli individui i cui confini e la cui intensità possono assumere varie proporzioni.

*
* *

Sui benefici effetti dei fenomeni di traslazione si son dette parecchie cose erranee ed esagerate. E così si ritiene per esempio da taluni che quando tutti i redditi, tutti i generi, sono colpiti nello stesso tempo e in eguale misura, si verifica un processo di traslazioni reciproche e continue, in forza del quale si raggiunge la più rigorosa giustizia tributaria. Ma ciò è inesatto, poichè, date le molteplici forze che agiscono contemporaneamente nel campo economico, avviene che le traslazioni, o non si verificano tutte, o non si verificano col medesimo grado d'intensità e di velocità. E infatti si verificano con maggiore probabilità e in minor tempo le traslazioni dei tributi sui generi di prima necessità, e non quelle dei tributi su generi di necessità meno intensa.

Altri sostengono calorosamente la così detta *diffusione* del tributo, per cui questo, trasferendosi da individuo a individuo, finirebbe per ricadere in piccolissime dosi su un numero grandissimo di persone. Ognuna di queste cercherebbe di rifarsene aumentando la produzione, e lavorando di più, e così il tributo, in ultima analisi, finirebbe per apportare una lievissima pena al contribuente e per diventare un forte stimolo per le energie produttrici.

Tutte queste dottrine possono spiegare una parte dei fenomeni complessi della *traslazione* e della *rimozione* dei tributi, ma non riescono a spiegarli tutti, e perciò contengono solo una parte di verità. Non è vero che ogni tributo riesce sempre e in tutti i casi a diffondersi in piccolissime dosi fra le masse, e a rimuoversi con nuova produzione di ricchezza. Se si spinge oltre certi limiti, esso non solo non si potrà trasferire e non provocherà alcun aumento d'attività produttrice, ma sacrificherà addirittura la produzione, poichè potrà determinare la rovina del produttore, o potrà spingerlo ad emigrare ad altra industria.

E poi, anche nel caso più fortunato in cui farà aumentare la

produzione, si risolverà sempre in un aumento di lavoro e perciò di pena pel produttore, che non troverà in tutti i casi, dato l'ambiente sociale e politico, un corrispettivo adeguato nei maggiori servigi pubblici che, per effetto dell'aumento dei tributi, riceverà dall'ente pubblico.

Anche nel caso in cui il tributo determini un aumento di lavoro, ciò non avviene oltre ogni limite, poichè si può avverare entro certi confini, al di là dei quali la pena soverchia del maggior lavoro non è compensata dalla maggiore utilità che se ne può ricavare, e allora la produzione si può arrestare ad un limite più ristretto di quello di prima, ne può risentire danno l'economia individuale e la collettiva, e può diminuire il gettito dei tributi.

Taluni pessimisti pensano che tutti i tributi finiscono per colpire i lavoratori meno favoriti dalla fortuna. Ma anche ciò è inesatto poichè anche costoro, essendo in rapporti di scambio con altri individui o potendo emigrare, possono riuscire a trasferire, in tutto o in parte, i tributi sugli imprenditori o su altre persone, o ad evadere alle imposte.

E non mancano coloro che propugnano l'imposta unica sul capitale come mezzo per lasciare esenti i lavoratori, senza pensare che anche tale imposta, per il continuo giuoco delle forze economiche, può ricadere in ultima analisi, tosto o tardi, in parte se non in tutto, sui lavoratori medesimi.

In generale si può dire che un tributo, sottraendo una certa parte del reddito complessivo, tende a produrre l'effetto generico di far diminuire i consumi e quindi il saggio dei profitti.

Un tributo nuovo, o l'inasprimento d'un tributo vecchio, tende a produrre un mutamento nell'equilibrio economico esistente, perchè il nuovo tributo costituisce una nuova forza operante la quale, entrando in azione assieme a tutte le altre, determina un cambiamento nelle condizioni dell'equilibrio preesistente.

Questo cambiamento tende a mutare i risultati dell'equilibrio medesimo. E pertanto tutti gli effetti dell'incidenza sui fenomeni di produzione, circolazione, distribuzione e consumo della ricchezza, implicando necessariamente un perturbamento dinamico nell'equilibrio economico, possono alla fine esercitare delle influenze d'una diffusione estesissima e incalcolabile sulle economie individuali.

Uno degli effetti di un tributo che incida un bene patrimoniale, è che il valore inciso diminuisce di tanto in capitale, di quanto am-

monta in capitale il tributo, capitalizzando il reddito del bene patrimoniale e l'ammontare del tributo al saggio medio corrente di remunerazione del capitale.

Se il bene patrimoniale colpito dal tributo è oggetto d'una compravendita, e il reddito del bene che si dà in cambio è libero di imposta, o è colpito in più lieve misura, ha luogo il così detto fenomeno del *consolidamento o dell'ammortamento dell'imposta*, per cui si può ritenere che l'imposta siasi scontata, in tutto o in parte, sul prezzo di acquisto a danno del vecchio proprietario e a favore del nuovo, in modo che questi solo formalmente e giuridicamente è debitore del tributo, mentre sostanzialmente, come contribuente di fatto, è rimasto l'antico.

Se il reddito che si dà in cambio è colpito nella stessa misura del bene patrimoniale, in tal caso avviene un consolidamento reciproco d'imposta, i cui effetti finiscono per elidersi.

Di questo fenomeno dell'ammortamento dell'imposta faremo qualche altro accenno a proposito delle sovrimposte fondiarie.

*
* *

Data la diversa natura psicologica degli uomini, per cui sorgono nei vari individui, e anche nello stesso individuo, diversi sentimenti, si è giustamente rilevato che il tributo produce differenti effetti sulle varie persone. Su coloro che tendono a migliorare correttamente la propria condizione economica, il tributo può produrre lo effetto di stimolare l'individuo a lavorare e a produrre di più e a risparmiare maggiormente, per cercar di compensare, almeno in parte, la perdita cagionata dall'imposta. Sugli squilibrati, che tendono a rovinarsi, il tributo tende ad accelerare la loro rovina.

Se le imposte rispondono a bisogni veramente collettivi, sono proporzionate alla ricchezza dei contribuenti, e vengono impiegate a produrre utili servizi pubblici, possono riuscire di vantaggio per l'economia sociale, non solo perchè tendono a soddisfare convenientemente i bisogni individuali, ma anche in quanto possono contribuire a far sorgere condizioni favorevoli all'attività produttrice dei singoli individui.

Se invece sono determinate da bisogni fittizi o eccessivi o da altre non giuste cause, e non sono in armonia con la ricchezza collettiva, riescono più o meno dannose pei singoli individui, in quanto

finiscono per sottrarre loro delle cose utili, che essi con molta probabilità avrebbero potuto impiegare in modo più economico.

Se le spese pubbliche e perciò i tributi sono ridotti al minimo, non solo si tende ad evitare o per lo meno ad attenuare lo sperpero della ricchezza da parte degli enti collettivi, ma si lascia a disposizione dei contribuenti maggiore quantità di beni perchè essi possano impiegarli come meglio loro convenga. Ciò tende a fare aumentare il così detto fondo dei salari, a fare elevare il tenore di vita dei singoli, e a far diminuire l'emigrazione.

Se i tributi sono gravi, ma il gettito loro viene impiegato riproduttivamente, in guisa da compensare, in buona parte se non in tutto, la ricchezza sottratta ai contribuenti, in questo caso il danno dei singoli è minore. Ma ciò, negli ambienti non molto progrediti in cui si svolgono le nostre ricerche, avviene assai di rado. Viceversa il fenomeno che in essi suole accadere è che tale gettito viene speso malamente, e in questo caso, che disgraziatamente è la regola, gli effetti dannosi della situazione penosa in cui vengono gettati i contribuenti possono assumere vaste proporzioni di durata e d'intensità, e possono prolungarsi per anni ed anni fino a produrre reazioni più o meno potenti da parte delle popolazioni.

Fra gli effetti più notevoli dell'alta pressione tributaria, è stato notato che essa tende a far diminuire il fondo salari, a fare diminuire d'intensità il tenore di vita d'un numero più o meno esteso di persone e a far crescere l'emigrazione.

L'emigrazione, malgrado gli eventuali vantaggi che può arrecare alla patria dell'emigrato, con le rimesse di danaro che questi può fare ai suoi congiunti, e col capitale che può portare egli stesso al suo ritorno in patria, dopo un numero maggiore o minore di anni di assenza, è per vari aspetti, com'è stato messo in rilievo da valorosi economisti, un danno economico per la nazione, massime quando coloro che emigrano sono stati allevati ed istruiti in patria, e partono per l'estero proprio nella età più propizia alla loro produzione.

Quando un individuo, che è stato allevato, educato ed istruito in patria, arriva a produrre nella patria stessa più di quanto consuma, diventa una specie di patrimonio redditizio per la nazione, e il suo allontanamento dalla patria, proprio nel punto in cui cessa di essere un elemento passivo e diventa attivo, costituisce una perdita di ricchezza per la nazione medesima.

Senonchè anche il capitale uomo è un bene strumentale, sog-

getto alla legge delle proporzioni definite. Esso perciò è produttivo al massimo grado quando il lavoro di cui è capace può combinarsi nelle debite proporzioni con le altre ricchezze. Ma quando ciò non si può verificare, perchè queste sono insufficienti e il lavoro si rende meno produttivo, il fenomeno dell'emigrazione diviene un efficace rimedio, e serve a ristabilire l'equilibrio turbato, e a ripristinare le convenienti proporzioni definite di prima.

E così l'emigrazione può apportare in certi casi considerevoli vantaggi, rendendo più produttivo il lavoro tanto degli emigrati che di coloro che rimangono in patria. Ora l'effetto delle alte imposte è appunto di tendere a far diminuire l'elemento capitale, con cui il lavoro si combina, per dare i maggiori effetti utili, e quindi di far diminuire il fondo salari e rendere più intensa l'emigrazione.

Può anche verificarsi che i privati, pur pagando minori tributi, non destinino i loro redditi al risparmio, e non concorrano perciò ad aumentare il fondo salari. Ma in generale, specie in ambienti progrediti, si può ritenere che l'aumento di tale fondo si possa avverare, in gran parte almeno, se non in tutto.

*
* *

I tributi esagerati tendono a fare aumentare la miseria e quindi a far crescere la delinquenza, le malattie e la mortalità.

E non sono meno dannosi gli effetti che le alte imposte determinano nella produzione della ricchezza. Le industrie, i commerci, e le attività produttrici trovano forti ostacoli nelle alte pressioni tributarie, e perciò: o progrediscono a rilento, o rimangono stazionarie, o vanno in regresso addirittura se si adotta un regime di tributi esagerati.

L'eccessiva gravità tributaria, tendendo a far diminuire il risparmio e la capitalizzazione, acuisce fortemente i dannosi effetti delle crisi. Durante i perturbamenti che le crisi producono nella vita economica, lo scarso risparmio nazionale diviene sempre più timido, si ritira dagli investimenti ordinari e si dirige solo alle imprese soverchiamente garantite, o emigra all'estero. I capitali stranieri vengono ritirati nei loro paesi originari; i titoli che rappresentano le imprese nazionali perdono molto valore e le rispettive aziende perdono il credito e vivono vita anemica o soccombono; il discredito è generale; diminuiscono le produzioni e gli scambi; molte economie collettive e individuali vanno in rovina.

Taluni tributi riescono ad ostacolare particolarmente la circolazione della ricchezza, e siccome la circolazione è una estensione della produzione e quindi del consumo e del benessere individuale, così questi tributi finiscono col recar danno ai singoli individui.

Il fenomeno che il tributo sottrae per conto dell'ente pubblico una parte più o meno estesa del reddito annuo dei privati, e talvolta anche del capitale loro, oltre a spingere i contribuenti a lottare tra loro per cercare di riversarsi l'uno sull'altro l'onere del tributo, rende ancor più acuta la lotta dei fattori della produzione per ripartire fra essi il reddito generale. Questa lotta suole risolversi sempre a danno dei più deboli, cioè dei lavoratori, specie quando essi non sono organizzati, o lo sono male.

Anche nella lotta fra individui concorrenti della medesima classe i tributi riescono più dannosi pei più deboli. I grandi produttori riescono a nascondere materia imponibile, o a farsi esentare in un modo qualsiasi in tutto o in parte dal tributo, o a sopportarlo per un certo tempo anche continuando temporaneamente a lavorare a perdita, in vista di rifarsene in avvenire, mentre i piccoli al più leggiero urto d'una forte imposta non hanno alcun mezzo per vincerla, e soccombono. Lo stesso avviene pei lavoratori. I più deboli, al sopravvenire d'un tributo che faccia diminuire il fondo salari, rimangono senza lavoro e cadono in miseria o emigrano; i più forti e più abili riescono a trovare occupazione, pur rinunciando a una parte di reddito.

Per una economia privata di consumo, cioè a dire per un individuo o per una famiglia che destini il proprio reddito ai suoi consumi, uno degli effetti principali che il tributo produce su codeste aziende di consumo, qualora riesca ad incidere l'attivo o il passivo di esse, è un aumento nel valore subbiettivo dei beni dell'economia colpita. È questo un corollario del fenomeno generale che il valore subbiettivo della ricchezza cresce col diminuire della quantità di essa, perchè, mano mano che diminuisce la ricchezza, il soggetto che la possiede deve rinunciare alla soddisfazione di bisogni più intensi, e così ogni ulteriore diminuzione gli cagiona una pena maggiore, e gli fa apprezzare dippiù i propri beni.

Per le aziende di produzione uno degli effetti più probabili del tributo che incida sull'attivo o sul passivo di esse è la tendenza ad accrescere il prezzo dei prodotti.

*
* *

In conclusione le entrate dei nostri comuni provengono principalmente, come si è rilevato, dalle sovrimposte e dai dazi di consumo. L'imposta di famiglia e quella sul bestiame danno discrete risorse a taluni bilanci, mentre il gettito delle altre imposte è in genere di poco rilievo.

I comuni aventi redditi demaniali e lievi tributi sono pochi e tendono a diminuire, sia per la graduale alienazione dei demani, sia per l'aumento delle spese comunali.

Tanto più i tributi sono lievi tanto più favoriscono il risparmio a beneficio dell'economia sociale. E perchè essi non riescano di danno ai singoli cittadini occorre, oltre ad esser lievi, che siano equamente ripartiti fra coloro che godono i servizi pubblici.

La gravità d'una data pressione tributaria si può misurare per mezzo dei paragoni fra sistemi tributari di vari paesi.

L'Italia è una delle nazioni civili più gravate di tributi. Questa eccessiva pressione, unita ai sistemi protezionisti, dai quali la nazione è afflitta, hanno prodotto e producono danni gravi all'economia nazionale e al progresso della civiltà. La miseria, l'emigrazione, la delinquenza, le malattie conseguenti alla denutrizione e alla trascurata igiene, sono anche effetti dannosi di tale situazione di cose.

Per evitare o attenuare questi mali occorre che siano eliminate le cause non giuste di spese, e che le imposte siano mantenute più che sia possibile in mite misura, e in proporzione alla ricchezza dei singoli contribuenti e al loro spontaneo consumo individuale di servizi pubblici.

Perchè un intero sistema tributario comunale possa raggiungere per approssimazione la giustizia è necessario che i singoli regimi fiscali dei singoli comuni siano coordinati e armonizzati in guisa che ognuno di essi non invada il campo dell'altro, e che il carico tributario di ogni comune venga più che sia possibile equamente ripartito fra gli utenti dei servizi pubblici. A tale uopo bisogna anche armonizzare i vari tributi dello Stato con quelli comunali, e tener conto degli effetti di ogni categoria di essi.

Tutte le persone che in certa guisa traggono vantaggi dalla attività economica del comune devono proporzionalmente contribuire alla formazione del capitale necessario perchè l'ente collettivo possa produrre i servizi pubblici. E pertanto, o che codeste persone dimorino

costantemente nel comune, o che vi dimorino per un certo periodo dell'anno, o che vi posseggano le fonti produttive del reddito loro senza dimorarvi, hanno l'obbligo di contribuire al carico tributario.

Tutte le spese pubbliche, sia dello Stato, che degli enti locali, servono in ultima analisi a produrre servizi destinati a soddisfare bisogni degli individui collettivamente organizzati. L'unica distinzione approssimativa che si può fare è che vi sono servizi d'ordine più generale, che vengono meglio prodotti dallo Stato, e servizi di ordine più particolare, di carattere locale, di natura più economica che politica, che vengono meglio prodotti dagli enti locali. Ma è sempre una distinzione i cui confini non sono fissi e precisi, e conseguentemente una linea ferma di divisione tra l'attività economica dello Stato e quella degli enti minori, e tra i due criteri relativi d'imposizione, non si può segnare.

In via approssimativa si può solo dire che, siccome negli enti locali prevalgono gli scopi particolari, speciali, locali, economici, su quelli generali, politici, così nella imposizione dei comuni e delle provincie è conveniente che prevalga il criterio della situazione delle fonti redditizie nel territorio locale, di fronte al criterio secondario del domicilio del contribuente. E ciò anche in vista dell'utilità speciale che codeste fonti di reddito vengono a godere per effetto dell'attività dell'ente locale. Ma d'altra parte, siccome il domicilio o la dimora temporanea in un dato comune arreca dei vantaggi ai cittadini, sebbene in misura minore, così anche di tali elementi è da tener calcolo nella ripartizione del carico tributario.

La maggior convenienza di sovrapporre i tributi personali a quelli fondati sul criterio della fonte territoriale del reddito si ha nei centri urbani maggiori, ove sono più forti le spese pubbliche anche per l'affluenza di coloro che traggono redditi da fonti lontane.

Nei centri minori può bastare l'imposizione reale sui possessori di fonti economiche situate nel territorio, indipendentemente dal domicilio dei possessori medesimi. In via sussidiaria può adottarsi la imposizione basata sul criterio della temporanea dimora nel comune.

*
* *

Quanto alla ripartizione del carico tributario tra gli utenti dei servizi pubblici, occorre far di tutto per fissare un equo rapporto fra l'onere del tributo e il godimento del servizio relativo, in guisa che si dia luogo ad una specie di contro-prestazione. Quando lo scam-

bio fra tributo e servizio si può fare a volontà del contribuente, quasi nella stessa guisa di come avviene il fenomeno della compravendita nell'economia privata, si fa luogo alla tassa. Quando ciò non è possibile, perchè il servizio non è divisibile per unità, si ricorre all'imposta, per cui si presume la quantità di servizio chiesto e consumato dal contribuente, e in base a tale presunzione si fa pagare a questi una quota-parte del costo di produzione del servizio. Questa presunzione si fa valutando il reddito di cui dispone il contribuente.

Si cerca in questo modo di porre il tributo in armonia con la capacità contributiva dell'utente del servizio pubblico, vale a dire con la condizione economica obbiettiva e subbiettiva di costui, in guisa da determinare un eguale sacrificio con un corrispettivo godimento di servizi pubblici in tutti i contribuenti.

Quanto sia impreciso e difficile cotesto metodo presuntivo è facile constatare, data principalmente la variabilità di sentimento degli organismi umani. Si ricorre perciò ad esso quando non si può ricorrere al metodo diretto della contro-prestazione, che si fonda sulla comparazione che ogni organismo senziente può fare tra il servizio e il tributo.

Il costo di produzione di taluni servizi pubblici si può coprire adottando un metodo intermedio tra le tasse e le imposte, adottando cioè un istituto *sui generis* che va inteso col nome di *specialità dei tributi*. È basato sulla capacità contributiva e si fonda sopra un nesso, non solo formale ma sostanziale, tra un determinato servizio e uno speciale tributo che serve a coprirne la relativa spesa (contributi speciali pei lavori di miglìoria). Questo rapporto può risultare: dalle naturali relazioni tra il servizio e la fonte del tributo; dal fatto che l'utilità del servizio viene particolarmente o più specialmente goduta da speciali individui, i quali perciò è giusto che ne sopportino in tutto o in gran parte il costo.

Si cerca in sostanza di applicare, parzialmente, il sistema della contro-prestazione e della tassa. È però un metodo che in sostanza e in pratica si usa di rado, anche per le difficoltà di applicazione.

Anche le imposte speciali sullo incremento di valore del suolo urbano si possono riportare ad un principio di contro-prestazione, in quanto si possono fondare sopra un beneficio economico realmente o presuntivamente apportato a taluni individui dal fenomeno collettivo dell'ente locale, poichè questo incremento di valore del suolo urbano

deriva principalmente dall'aumento della popolazione e dalle spese pubbliche.

Il fatto della presunzione che i servizi pubblici riescano utili pei contribuenti si riscontra anche nelle imposte; la nota differenziale tra queste e quei tributi speciali è data dalla particolare utilità che di certi fenomeni collettivi ricevono taluni individui.

In conclusione, tanto nelle tasse, che in codeste imposte speciali, si riscontrano dei fenomeni esteriori palesi — bisogno individuale manifestato, incremento di valore — che servono a misurare esattamente o presuntivamente il beneficio del contribuente, e quindi a stabilire la corrispettiva prestazione.

Mano mano che ai fattori subiettivi della capacità economica dei singoli si dà maggiore importanza, di fronte a quelli obiettivi, le imposizioni personali acquistano più larga applicazione e talvolta prevalenza rispetto alle imposte reali. Senonchè, l'eccessiva estensione del fabbisogno finanziario costituisce un ostacolo per lo sviluppo delle imposte personali, e spinge i pubblici amministratori a servirsi dell'imposizione impersonale indiretta per vincere con minore difficoltà le resistenze dei contribuenti, malgrado i gravi difetti che tale imposizione presenti.

La progressione in senso inverso dell'imposizione indiretta, massime se colpisce generi di consumo necessario, è nota, ed è perciò che, in uno stadio avanzato di civiltà, in cui i contribuenti siano meglio governati, e abbiano migliore agio di apprezzare l'attività economica degli enti, e l'utilità che essa apporta loro con i servizi pubblici, in codesto stadio di progredito ambiente sociale i contribuenti possono preferire l'imposizione personale sul reddito alle forme apparentemente insensibili d'imposizione.

CAPO I

Rendite patrimoniali

SEZIONE 1. Rendite dei beni patrimoniali in genere. — SEZIONE 2. Rendite del patrimonio minerario. — SEZIONE 3. Rendite del patrimonio forestale.

SEZIONE 1

Rendite dei beni patrimoniali in genere

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — Il municipio di Palermo, nel periodo a cui si riferiscono le nostre indagini, aveva circa mezzo milione all'anno di rendite patrimoniali fra oltre nove milioni di entrate effettive. Tali rendite erano principalmente costituite di fitti di terreni e fabbricati e di canoni.

La relazione della commissione d'inchiesta per questo comune contiene parole di censura all'indirizzo delle amministrazioni comunali di esso per la cattiva gestione municipale in genere, e del patrimonio collettivo in ispecie (1).

(1) La Commissione mette principalmente in rilievo le gravi irregolarità di forma, dovute all'inosservanza delle buone norme amministrative, e le sostanziali e rilevanti perdite che ha subite il comune per effetto di queste irregolarità. Rileva poi che non si fece mai l'esatto accertamento della entità dei beni patrimoniali. Per un grande numero di censi ed altre prestazioni attive non si conoscevano i nomi dei debitori. Spesso nello stipulare gli affitti si rinunciava senza giustificati motivi ai pubblici esperimenti di asta.

Si hanno esempi di affitti stipulati a trattative private con l'asserzione d'essersi ad essi proceduto in seguito alla circostanza di essere rimasti deserti i pubblici incanti, mentre in verità le aste non si erano affatto tenute.

Fu quasi sempre trascurata la pratica dell'accertamento preventivo della solvibilità e della moralità degli affittuari per assicurare l'adempimento dei loro obblighi contrattuali verso il municipio. I debitori morosi di prezzo di locazione continuavano senza molestie nel godimento dei fondi loro locati, senza che il comune pensasse a costringerli al pagamento o a risolvere la locazione. Anzi vi

Nè meno sconcertanti sono le risultanze cui è pervenuta la commissione d'inchiesta per Napoli in rapporto alla gestione dei beni patrimoniali di questo comune.

La negligenza e le colpe degli ufficiali amministrativi e i favori elettorali cagionavano la cattiva amministrazione dei cespiti di entrata e la conseguente perdita annua non lieve per il comune. La commissione conclude per l'alienazione del patrimonio (1).

Dei comuni presi a studiare Assoro presenta una quota individuale di entrate effettive totale di L. 19,49 delle quali: L. 15,81 per abitante provengono dalla coltivazione di una miniera di zolfo, L. 1,38 da rendite varie, e L. 2,30 dalle sovrimposte e da proventi diversi, esclusi le tasse e il dazio perchè non applicati.

La ricchezza privata individuale di Assoro si calcola con un indice di L. 48,11, sicchè rispetto a tale ricchezza le lire 19,49 di entrate effettive rappresentano il 40,54 per cento, e le lire 17,19 di rendite patrimoniali — in esse comprese le lire 15,81 di entrate minerarie — rappresentano il 36,76 per cento. L'esagerata elevatezza dei proventi minerarii, rispetto alle altre entrate e alla ricchezza del comune, si scorge a prima vista.

furono dei casi di rinnovazioni di affitto con morosi di parecchie annualità, senza regolari deliberazioni dell'autorità competente, e senza alcun nuovo contratto.

Per favori elettorali o per altre illecite ragioni, venivano talvolta preferite e accettate offerte di affitti poco o nulla vantaggiose per il comune di fronte ad altre offerte migliori.

Si verificavano casi di vero e proprio abbandono della proprietà comunale a favore di ingordi usurpatori di suolo, di fabbricati o di acque del comune, o a favore di gagliardi sostenitori elettorali delle persone investite dei pubblici poteri.

Dei fabbricati municipali solo una piccola parte produceva un reddito al comune, essendo gli altri - a parte quelli destinati per servizi pubblici - del tutto non redditizi, o perchè usurpati, o perchè occupati indebitamente, o conceduti a titolo gratuito, o lasciati in abbandono. Dannosissima è stata la gestione delle acque comunali a causa delle usurpazioni, dei litigi costosi e inefficaci, e delle mancate esazioni e prescrizioni di canoni per somme non lievi.

Gli esempi di cattiva amministrazione dei beni municipali si potrebbero citare a centinaia, ma crediamo che quelli già citati valgano a stabilire che il patrimonio pubblico era male amministrato e che questa cattiva gestione produceva danno al comune.

Conclude l'inchiesta che il municipio di Palermo conferma la regola generale che gli enti pubblici sono in gran parte cattivi amministratori, e che sarebbe conveniente per la città l'alienazione della sostanza patrimoniale. *Relazione della commissione d'inchiesta*, Vol. II. pag. 204.

(1) *Commissione d'inchiesta per Napoli*, Vol. II, pag. 484.

In una sezione speciale di questo capo tratteremo particolarmente delle entrate delle miniere, e dimostreremo come sia erroneo e dannoso mettere fra le entrate redditizie dell'ente, e spendere anno per anno per servizi ordinari, le entrate minerarie, le quali altro non sono nella loro sostanza se non una trasformazione di capitale.

Anche Centuripe, sebbene in minori proporzioni, si conduce, rispetto ad una miniera di zolfo che possiede, nello stesso modo di Assoro.

I comuni di Bronte e di Linguaglossa posseggono dei boschi dai quali ricavano anche delle entrate patrimoniali.

Data l'importanza e le caratteristiche speciali del demanio forestale crediamo utile di trattare separatamente anche di esso in una terza sezione di questo capo.

Degli altri comuni solo Vizzini e Regalbuto presentano quote relativamente elevate di rendite patrimoniali. Sono dei comuni rurali che posseggono ancora delle terre, che coltivano col darle in affitto o in enfiteusi.

Tutte le altre città, ad eccezione di Como che segna una quota individuale di L. 7,96, presentano delle quote individuali piuttosto basse, oscillanti da L. 1,52 (tutti i comuni del Regno) a lire 2,05 (Catania).

Dall'inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia (1) risultano questi dati. In molti comuni i contadini traggono larghi benefici dagli usi civici tuttora in vigore sui demani comunali. Questi sono ancora estesi. Le quotizzazioni di essi per la suddivisione fra i nullatenenti del comune sono riuscite di delusione, sia pei proletari che per l'economia sociale, poichè i comuni hanno subito la diminuzione dei loro redditi patrimoniali, e i quotisti, specie per mancanza di mezzi di produzione, sono finiti per abbandonare le quote, già isterilite da alcuni anni di cultura di sfruttamento. Taluni le hanno vendute a ricchi proprietari e sono emigrati. Altri, anche per la lontananza dall'abitato — 24 e più chilometri — per la malaria e per altri motivi le hanno senz'altro rifiutate. Alcuni comuni non hanno fatto la quotizzazione per mancanza di mezzi propri. Altri hanno accettato le pacifiche occupazioni da parte dei contadini, contro il pagamento del

(1) *Inchiesta ecc. ecc.* Vol. VII. Tomo III. Dati sulle finanze comunali del mezzogiorno.

relativo canone. Non sono mancate le usuparzioni, le quali si sono poi legittimate. Sono tuttora pendenti delle liti.

Non mancano esempi di quotizzazioni riuscite bene anche in riguardo alla cultura intensiva dei terreni.

Nel periodo dal 1882 al 1899 le rendite patrimoniali di tutti i comuni sono state da 42 a 50 milioni all'anno di fronte ad un totale di entrate effettive da 341 a 439 milioni, in cifre tonde (1).

Notisi poi che tale aumento da 42 a 50 milioni è sorpassato dalla diminuzione del valore della moneta, per cui si può dire che la somma dei beni, dai quali queste entrate provengono, sia sostanzialmente diminuita. Si riscontra in ultima analisi un fenomeno di diminuzione intrinseca dei redditi patrimoniali, dovuto, come dimostreremo, alla tendenza a far passare nel dominio dei singoli privati il patrimonio redditizio degli enti collettivi obbligatori.

Secondo le statistiche ufficiali il valor capitale del patrimonio attivo di tutti i nostri comuni ascendeva a 1 miliardo e 385 milioni nel 1897, e a 1 miliardo e 443 milioni nel 1899. Di fronte a queste cifre si riscontrano quelle rappresentanti il patrimonio passivo di 1 miliardo 453 milioni nel 1897 e 1 miliardo 463 milioni nel 1899. Fatte le debite riserve sulla attendibilità di tali cifre, che derivano da calcoli alquanto inesatti e perciò più o meno approssimativi, si scorge a prima giunta la poca importanza del patrimonio comunale italiano, del tutto annullato, anzi sorpassato, dalla cifra che rappresenta le passività. E se si tien conto che il patrimonio passivo costringe i comuni a pagare forti interessi, in media il $5\frac{1}{2}\%$, e quello attivo rende assai meno, si scorge quanto sia dannoso il mantenimento dei due patrimoni e come sia preferibile la vendita delle attività e il pagamento dei debiti.

2. Cause ed effetti. — La causa precipua dei cattivi risultati della gestione del patrimonio comunale consiste nella non corretta amministrazione dei beni da parte delle persone preposte alle cariche e agli uffici pubblici.

Tali risultati derivano pure: dall'ambiente sociale della maggior parte dei nostri comuni, che non consente di far salire al potere e ai pubblici uffici le migliori individualità, e fare adempiere a tutti i funzionari i propri doveri; dal fatto che i pubblici amministratori

(1) *Bilanci comunali per l'anno 1899 pubblicati per cura del Ministero di A. I. e C., Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero e C., 1901.*

non sono così interessati ai risultati utili dell'azienda collettiva, come lo sono i gestori di una privata impresa; dalla circostanza che le imprese pubbliche non sono così libere nella scelta, nella assunzione e nel licenziamento del personale come lo sono le imprese private.

Negli antichi regimi la causa, che determinava la permanenza dei beni patrimoniali negli enti pubblici, era la convenienza per le classi imperanti di governare con entrate proprie, indipendentemente dal contributo delle classi soggette. Altre ragioni di tale conservazione erano: la semplicità delle culture e l'assoggettamento dei lavoratori dei campi, circostanze le quali non rendevano gli enti molto inferiori ai privati nella coltivazione delle terre.

Adesso per le mutate condizioni politiche, amministrative, economiche e di coltivazione terriera, queste ragioni hanno perduto molto del loro valore, e della loro efficacia come forze operanti, e viceversa ne sono subentrate altre che hanno determinato e determinano il passaggio dei beni patrimoniali dall'attività pubblica a quella privata. Tali nuove ragioni sono: l'intensificazione delle culture e quindi le maggiori difficoltà che esse presentano, la libertà delle masse lavoratrici. L'inferiorità della pubblica amministrazione di fronte alla privata, per la gestione dei beni patrimoniali, è di molto aumentata nei nuovi ambienti sociali.

Al contrario ciò che in parte esiste anche adesso è la convenienza per le classi imperanti di governare con entrate proprie dell'ente collettivo, indipendentemente dai tributi, perchè gli attuali regimi democratici subiscono ancora l'influenza di classe, e sono ben lungi da un'organizzazione politica ed economica, foggata a guisa d'una società cooperativa di produzione e di consumo lodevolmente amministrata, in cui tutti i componenti siano ad un tempo produttori e consumatori di servizi pubblici. Sicchè si può dire che anche adesso la proprietà fondiaria offre al partito al potere validi mezzi di esistenza, e di resistenza alle lotte del partito di opposizione.

Tra le ragioni che si sogliono addurre per sostenere che i beni patrimoniali producono maggiore utilità in potere dei privati, quella che ha maggiore importanza e maggiore efficienza è l'inferiorità della pubblica amministrazione di fronte alla privata.

Le imprese pubbliche, istituite e amministrate da persone non sufficientemente interessate, nei risultati dell'azienda e obbligate ad una più complicata e più rigorosa gestione amministrativa e conta-

bile, riescono a dare effetti inferiori alle imprese private, istituite e condotte dall'acuto e libero interesse personale del proprietario, il quale lavora con tanta maggiore efficacia, in quanto cerca di godere i maggiori risultati economici dell'impresa.

Contro queste considerazioni si può obbiettare che anche molte imprese private, più o meno vaste, sono amministrate da individui privati o da private associazioni a mezzo di salariati non sufficientemente interessati, e con un ordinamento burocratico e contabile non sempre semplice e celere.

A tale argomentazione si può rispondere che in siffatte imprese si riscontra sempre, in ultima analisi, la preponderanza di uno o di più liberi ed interessati proprietari, cooperanti per il raggiungimento d'un fine comune di lucro, i quali tendono quasi sempre a dirigere e a sorvegliare l'azienda sociale come cosa propria, si uniscono e rimangono in società volontariamente, e a volontà si sciolgono; mentre le collettività organizzate politicamente sono società eterne e coattive dalle quali i singoli non si possono disgregare, e sono generalmente governate da persone che non sogliono avere un sufficiente interesse personale a gestire come si conviene le imprese sociali.

Le società private possono supplire in parte al difetto d'interesse personale nei loro salariati con l'istituto della partecipazione ai profitti, cosa che nella pubblica azienda non si può normalmente attuare.

L'interesse personale del proprietario fa sì che la scelta iniziale dei salariati, e la loro pronta sostituzione o soppressione avvengano in guisa d'apportare all'azienda il massimo vantaggio economico; mentre l'assunzione in servizio dei pubblici funzionari, la loro promozione, il collocamento a riposo, o la loro destituzione avvengono con metodi automatici, quasi impersonali, e spesso con illecite o partigiane ingerenze, o con iniqui favori, i quali metodi non riescono certo a portare nelle pubbliche aziende i più capaci e zelanti impiegati. E infatti, mentre i più abili lavoratori affrontano la concorrenza privata e rimangono a disposizione della privata industria, la quale può essere al caso di far loro godere una più elevata retribuzione, a causa del più produttivo lavoro di essi; i meno capaci si contentano d'un impiego presso una pubblica amministrazione, che assicura loro un duraturo e certo, se pur meno elevato compenso, e li mette in condizione di ridurre l'attività loro a quel minimo che basta a non compromettere la loro automatica carriera.

Le altre ragioni che si sono addotte in difesa del mantenimento del patrimonio comunale, che cioè: esso costituisca una riserva per sostenere spese straordinarie, o per garantire debiti, oppure che valga ad evitare o ad attenuare gli attriti che tra gli enti e i cittadini possono sorgere nella determinazione e riscossione delle imposte, queste ragioni sono venute perdendo valore, perchè si fondano sopra un concetto che non si può in alcun modo sostenere, e cioè che la pubblica amministrazione sia un ente quasi estraneo alla massa dei contribuenti.

L'attrito tra autorità e contribuenti, che nei vecchi regimi era alquanto forte, nei regimi nuovi a base democratica si è attenuato di molto, e tende col progresso a scemare ancora se non a sparire del tutto. Esso si può sempre più attenuare se si riesce ad applicare quanto più rigorosamente sia possibile il principio del valore ai fenomeni finanziari, in guisa che i contribuenti, facendo un calcolo cosciente fra il costo e l'effetto utile dei servizi pubblici, possano riuscire ad impiegare sempre più economicamente la propria ricchezza.

Quanto alla garanzia dei debiti, si può dire che la solidarietà e l'intreccio d'interessi fra la grande maggioranza dei componenti la collettività sono la vera base della garanzia del credito pubblico, perchè in sostanza sono taluni di questi componenti che fanno credito ad altri, con mutua e alterna vicenda.

Particolarmente contro l'alienazione del patrimonio fondiario si dice che esso, se rimane in proprietà dei comuni, fa godere a questi l'aumento di valore che deriva dall'attività collettiva degli enti, e cioè dall'aumento della popolazione, dalle spese pubbliche, ecc. ecc. Si arriva a sostenere questa tesi non solo per evitare le vendite dei demani comunali, ma per procedere al riscatto da parte degli enti pubblici di tutte le proprietà private.

Senza discutere profondamente questa tesi possiamo dire che la attuazione di essa, col concorso di talune condizioni favorevoli, può essere limitata ad alcuni terreni circostanti ai grandi centri edilizi.

*
* *

Prevalendo pertanto le ragioni che spingono nell'attuale momento i comuni ad alienare i beni patrimoniali, l'effetto più immediato di questa prevalenza è che molti municipi procedono di fatto all'alienazione del patrimonio loro o per mezzo della vendita o per mezzo dell'enfiteusi. Epperò si può dire che i cattivi risultati della gestio-

ne municipale del patrimonio collettivo, se hanno cagionato delle perdite ai comuni, hanno prodotto l'effetto utile di far passare molti loro beni in mano di privati proprietari.

La vendita dei beni comunali può riuscire più vantaggiosa all'ente pubblico se vien fatta lentamente, a piccoli lotti, e nei momenti di eccedenza di capitale disponibile. Si tende così a non deprezzare la proprietà privata, a ricavare dalle alienazioni prezzi convenienti, e ad estendere la classe dei piccoli proprietari a beneficio dell'ordine e dell'armonia sociale.

Altra condizione, perchè la vendita dei beni patrimoniali riesca vantaggiosa per l'ente collettivo, è che il ricavato di essa sia destinato alla produzione di beni, che per l'economia collettiva riescano più utili dei beni venduti.

L'istituto dell'enfiteusi, massime con' è stato applicato in Italia, con la suddivisione cioè delle terre fra i nullatenenti del comune, col corrispettivo d' un annuo canone, non ha dato buoni risultati. Questi si possono attribuire a varie cause. In primo luogo alla mancanza di mezzi negli enfiteuti per coltivare e migliorare le terre. Appunto perchè codesti concessionarii sono nullatenenti è necessario che, contemporaneamente alla concessione, si provveda a fornirli di capitali, sia perchè essi possano disporre di sussistenze sino alla fruttificazione delle terre, sia perchè possano acquistare animali, sementi, concimi, attrezzi e altre cose utili per la coltivazione terriera.

Tali non buoni risultati sono pure dovuti: alla lontananza delle terre dal centro abitato; alla malaria; ai deficienti mezzi di comunicazione e di trasporto; alla circostanza che gli enfiteuti sono stati scelti per la maggior parte fra gente abituata a vivere in città, e perciò non adatta a lavorare e a vivere in campagna.

La graduale scomparsa dei beni patrimoniali dei comuni produce una trasformazione nell'attività economica di questi. E difatti: o i beni vengono alienati e l'importo loro viene investito in titoli pubblici di semplicissima amministrazione, e in questo caso viene a rendersi più facile e spesso più produttiva la gestione del patrimonio pubblico, senza punto far cambiare, o facendo cambiare di poco, la proporzione tra le entrate originarie e le derivate. O il patrimonio viene venduto per pagare dei debiti, o per far fronte ad opere pubbliche d'utilità permanente, e in queste ipotesi la finanza comunale può riuscire ad avvantaggiarsi, per l'impiego eventualmente più economico dei beni stessi. O il patrimonio pubblico viene impiegato a

covrire spese ordinarie, il cui effetto utile non si estende oltre il periodo annuale in cui vengono fatte, e in tal caso vi è una distruzione di capitale collettivo, e l'attività economica tende a venire trasformata, in quanto alle entrate originarie tendono ad essere sostituite entrate derivate con danno dei contribuenti.

*
* *

I comuni pertanto, come i privati e lo Stato, sono proprietari di beni, dai quali possono ricavare un reddito, che possono impiegare nella produzione dei beni pubblici.

La proprietà immobiliare è la più antica ed è nello stesso tempo la fonte primitiva di entrate per i comuni. Le terre venivano godute dai cittadini individualmente. Oggigiorno questo genere di godimento delle terre comunali è quasi del tutto scomparso. Esiste solo, e raramente, l'uso di pascolare e di far legna.

In generale i comuni posseggono tutt'ora delle terre per ricavarne da esse un reddito pecuniario.

I beni, che i comuni possiedono e amministrano con carattere economico-privato e sotto le leggi generali del valore, costituiscono il così detto demanio privato comunale, e prendono anche il nome di beni patrimoniali.

Ben diverso è il carattere dei beni che vengono designati col nome di demanio pubblico dei comuni, cioè a dire delle strade, delle piazze, dei giardini di delizia, delle scuole e via dicendo. Effettivamente, rispetto a quest'ultima categoria di beni, è stato messo in rilievo che il comune non compie una funzione economico-privata, come nel caso dei beni patrimoniali, ma esercita una funzione economico-pubblica, in quanto produce delle utilità che offre al consumo diretto dei cittadini. In altre parole, mentre nel caso del demanio privato il comune possiede e amministra i beni per ricavarne un reddito, e fornire un mezzo alla propria attività finanziaria, nel caso del demanio pubblico i beni vengono posseduti e amministrati come *fine* dell'attività finanziaria stessa. In sostanza coi beni del demanio pubblico il comune crea un'utilità economico-pubblica, o, come si dice, di primo grado, destinata a soddisfare direttamente bisogni collettivi, coi beni patrimoniali crea un'utilità economico-privata di grado più remoto, destinata a subire ulteriore trasformazione per diventare un bene di primo grado per la soddisfazione dei pubblici bisogni. Sicchè il diverso grado di utilità dei beni prodotti dai due

demanî costituisce il carattere specifico della distinzione fra entrambi.

E così i beni patrimoniali soddisfano *indirettamente* i bisogni collettivi, in quanto costituiscono il capitale occorrente per la produzione dei servizi pubblici, e hanno bisogno di una ulteriore trasformazione per soddisfare pubblici bisogni; i beni d'uso pubblico soddisfano *direttamente* i bisogni collettivi. È precisamente questa *diretta* o *indiretta* soddisfazione di bisogni pubblici, che dà la nota caratteristica differenziale fra le due specie di proprietà.

Questa fondamentale distinzione però non costituisce una divisione assoluta e immutabile di beni, essendo essa strettamente legata a speciali condizioni di tempo e di luogo, che determinano in un dato momento una particolare destinazione di beni e non un'altra.

Vi sono beni posseduti dai comuni, come ad esempio i boschi, che servono a soddisfare direttamente e indirettamente nello stesso tempo pubblici bisogni. Questi beni sono per una parte d'uso pubblico, per una parte patrimoniali.

E d'altro lato vi sono dei beni di uso pubblico, come per esempio alcuni teatri, che sono proprietà di privati. Ciò non esclude la caratteristica speciale del demanio pubblico di soddisfare direttamente bisogni collettivi, anzi conferma che tale caratteristica non riflette un dato genere di beni, ma riguarda quei beni che in date circostanze sono possedute dall'ente e soddisfano immediatamente pubblici bisogni.

I comuni possono altresì possedere altri beni i quali, a seconda delle varie fisionomie che assumono nel tempo, possono annoverarsi contemporaneamente o successivamente fra i demaniali, fra i patrimoniali e fra quelli che danno luogo ad entrate che i finanzieri chiamano derivate.

Tali beni sono costituiti da quelle imprese assunte gestite e amministrate direttamente dagli enti comunali.

Si immagini per ipotesi che un comune impianti e coltivi direttamente, in un suo terreno, un campo di viti americane, per agevolare la ricostituzione dei vigneti del proprio territorio distrutti dalla fillossera, e che distribuisca gratuitamente le talee e le giovani piante ai privati proprietari che assumano l'obbligo di ricostituire i propri vigneti.

In tale ipotesi il campo sperimentale in esame avrebbe carattere demaniale, in quanto avrebbe per fine ultimo la produzione di-

retta dell' utilità economico-pubblica di dimostrare ai cittadini, con l'esperimento, la possibilità della ricostituzione dei vigneti, e di stimolare la loro iniziativa e la loro attività privata. Il costo di produzione di questo servizio verrebbe coperto con le entrate economico-private del comune e con le imposte.

Suppongasi poi che il comune coltivi il campo in concorrenza con privati viticoltori e venda le piante al pubblico. In tal caso il campo avrebbe il doppio carattere di bene demaniale e bene patrimoniale, in quanto da una parte produrrebbe l'utilità pubblica di dimostrare l'importanza delle coltivazioni ben selezionate di viti americane per la ricostituzione dei vigneti, e dall'altra parte potrebbe produrre un reddito in moneta.

Si immagini finalmente che il comune determini di monopolizzare la coltivazione e la vendita delle viti americane e di vendere le piante ad un prezzo superiore al costo di produzione, in tale ipotesi l'impresa municipale, oltre ai caratteri di bene demaniale, e di bene patrimoniale, verrebbe ad assumere quello di un mezzo fiscale per riscuotere una tassa, sino a concorrenza della reintegrazione del costo di produzione delle piante, ed una imposta indiretta per la eccedenza sul detto costo di produzione.

Si può constatare frattanto che nei municipi la tendenza all'assunzione diretta di pubbliche imprese, o di servizi pubblici, è molto ristretta, principalmente perchè non si sono ottenuti buoni risultati dalle imprese che si sono gestite.

Tuttavia possono tali imprese rendere agli enti collettivi delle utilità, se vengono assunte dai municipi in certe condizioni favorevoli di ambiente e, più che come un mezzo capace di fornire loro un reddito privato, come un fine della propria attività finanziaria.

Conseguentemente le entrate che da esse provengono sono da considerarsi come tasse, se il comune si limita a ripartire sopra gli utenti del servizio o del prodotto dell'impresa pubblica lo stretto costo di produzione; sono da considerarsi come tasse e come imposte indirette di consumo, se il comune, oltre a ripartire il costo di produzione fra gli utenti, coglie l'occasione della riscossione della tassa per imporre un tributo indiretto.

I beni comunali d'uso privato hanno un valor capitale corrispondente al reddito che essi possono produrre; quelli d'uso pubblico un valore d'uso collettivo, cioè a dire una diretta utilità pubblica

che non ha, come il reddito dei primi, una equivalente espressione in moneta.

Pei beni individuali il valore di essi vien calcolato dal subietto agente dell'economia privata, cioè dall'individuo; per quelli collettivi vien calcolato dagli organi della società. Or non è difficile scorgere quanta differenza vi sia tra il calcolo del singolo e quello d'una collettività organizzata, il quale è composto della somma algebrica dei varî calcoli individuali, cioè a dire dell'addizione di elementi positivi, negativi e nulli, che costituiscono appunto i varî apprezzamenti dei singoli individui. L'apprezzamento collettivo, per la fusione dei varî apprezzamenti individuali di cui si compone e per il fatto che moltissimi individui non manifestano alcun apprezzamento, non suol coincidere con la grandissima maggioranza degli apprezzamenti individuali, e quindi può accadere, e spessissimo accade, che un calcolo utilitario d'una minoranza, o quello erroneo anche di una maggioranza di individui attivi, determini una situazione di beni pubblici vantaggiosa solo per pochi individui, o la cui utilità collettiva sia in disavanzo rispetto all'intero costo, e produca perciò una distruzione collettiva di ricchezza. Ciò avviene quando un comune impieghi il capitale sociale in opere la cui utilità, in tutto o in grandissima parte, ridondi ad esclusivo vantaggio d'un piccolo numero di persone, o in opere la cui utilità sia per tutti inferiore al costo totale.

SEZIONE 2

Rendite del patrimonio minerario

I comuni di Centuripe e di Assoro, in provincia di Catania, sono proprietari di miniere di zolfo, che essi coltivano, come quasi tutti gli altri proprietari di zolfare in Sicilia, per mezzo della locazione a privati speculatori.

Il proprietario del terreno, nel cui sottosuolo è stato scoperto o si presume che esista un filone di zolfo, loca allo speculatore una determinata zona di terreno, e gli trasferisce il diritto di estrarre dalla terra il minerale in essa esistente, contro il pagamento di un corrispettivo, che generalmente viene fissato in una percentuale — in media dal 12 al 24 sul prodotto lordo — sullo zolfo estratto e posto sui piani del soprasuolo.

Tutte le spese inerenti alla coltivazione della miniera restano a carico dell'affittuario, e così la percentuale di zolfo spettante alla proprietà perviene netta di spese al proprietario. La durata del contratto di locazione suole oscillare dai 9 ai 12 anni, e di rado sorpassa i 18 anni. Questa breve durata non consente l'ammortamento regolare delle necessarie spese d'impianto, e perciò tende ad impedire che tali spese si facciano, o per lo meno che si facciano nella dovuta misura, il che riesce dannoso per la coltivazione della miniera.

Come si vede trattasi d'un contratto *sui generis*, al quale impropriamente si dà il nome di locazione, dal momento che, col trasferire all'intraprensore il diritto di estrarre lo zolfo, non si fa altro in sostanza che vendergli le quantità di minerale che egli va mano estraendo dal sottosuolo.

E difatti, mentre con la locazione di fondi rustici o di fabbricati si trasferisce l'uso e il godimento della cosa locata, e questa rimane al proprietario nella sua essenza di bene redditizio, col contratto di coltivazione di miniera si trasferisce il diritto di appropriazione del minerale che si estrae, e il filone minerario sotterraneo si va gradatamente assottigliando fino all'esaurimento, o fino a essere

ridotto in condizioni tali da rendere antieconomica la coltivazione della miniera.

Anzichè di locazione è il caso perciò di parlare di vendita, poichè in sostanza il proprietario della zolfara vende il suo minerale all'intraprenditore, alle speciali condizioni che si stabiliscono nel contratto.

Una delle conseguenze economiche di questa reale interpretazione di tali contratti è che l'entrata annua, che deriva al proprietario della miniera per effetto della coltivazione di essa, non può in alcun modo assumere la figura del reddito, ma deve considerarsi come una trasformazione di capitale.

Nei bilanci dei comuni di cui ci occupiamo, invece, essa viene posta fra le entrate ordinarie, e come tale pare che venga considerata anche nella sua sostanza, dal momento che a coprire spese ordinarie viene nella maggior parte impiegata.

Delle due miniere in esame, quella di Assoro è molto più importante.

Essa, secondo i preventivi 1902, 1903, 1904, e 1905, diede al comune un'entrata netta di circa lire 80.000 annuali, mentre quella di Centuripe dal 1902 al 1904 diede presso a poco lire 14.000 all'anno, e nel 1905 solo lire 5.000 circa.

Questa diversa potenzialità delle due sorgenti di entrate ha contribuito grandemente a diversificare le finanze dei due comuni, come risulta dai loro bilanci preventivi contenuti nei documenti.

La prima e più notevole differenza è data dal fatto che negli anni 1902, 1903, 1904 e 1905 Assoro, che conta 6325 abitanti, spese effettivamente in media lire 180.198 all'anno, e Centuripe, che comprende 11.168 individui, spese 88.612 lire.

È vero che negli ultimi tre anni del quadriennio in osservazione Assoro segnò in bilancio una spesa veramente straordinaria, per la condotta dell'acqua potabile, di circa lire 60.000 all'anno; ma, anche togliendo questa cifra dalle somme concorse a formare la media predetta, si ha sempre un forte spareggio di spesa tra i due enti, in rapporto al numero dei loro abitanti, perchè risulta che Assoro ha speso lire 130.415 e Centuripe 88.712. Una riprova di tale spareggio si ha nel confronto, nell'anno 1902 — nel quale Assoro non segnò somma alcuna per l'acqua — delle spese effettive, che ammontarono a L. 135.987 per Assoro e a L. 87.259 per Centuripe.

Ripartendo ciascuna di queste due cifre medie per il rispettivo numero degli abitanti di ogni comune, si ha che Assoro nel 1902

spese L. 20,61 per ogni abitante, e Centuripe L. 7,93, quote abbastanza elevate, principalmente la prima, di fronte a quelle degli altri tipi di bilanci comunali, alcune delle quali si riferiscono a comuni molto più ricchi di Assoro e Centuripe, e segnalati per buona condotta economica.

Una prima circostanza da rilevare è l'eccessiva prodigalità di Assoro rispetto a Centuripe, e la non lieve prodigalità di entrambi rispetto ad altri centri della Sicilia anche in condizioni presso a poco uguali, prodigalità alla quale i due comuni sono stati molto probabilmente spinti dall'entrata della rispettiva miniera.

Meno male se avessero impiegato tale entrata in opere stabili e durature, capaci di rendere un'utilità permanente, ma ciò—a parte poche spese di non molto rilievo, come ad es. quelle per alcune strade vicinali, per il macello e per edifici scolastici, sostenute da Assoro—non è stato completamente fatto, poichè per la condotta dell'acqua quest'ultimo comune ha stabilito di contrarre un debito.

La collettività assorina, provvedendo al servizio dell'acqua con un prestito, si arricchisce d'un'opera pubblica importante d'utilità certa e permanente, ma si priva della somma annua atta ad estinguere il mutuo coi relativi interessi, dopo d'essersi privata, d'altra parte, delle quantità di filone di zolfo che man mano sono state estratte dalla miniera, e ammesso che l'onere del debito compensi il vantaggio dell'acqua, resta sempre la perdita dello zolfo, che determina la diminuzione della sostanza patrimoniale redditizia dell'ente. Se alla spesa dell'acqua la città avesse provveduto con l'entrata della zolfara, e se tale spesa fosse stata utilmente impiegata, la sostanza redditizia collettiva sarebbe rimasta intatta.

Dal quadro relativo alle quote individuali di spese e di entrate pubbliche, si scorge che quelle di Assoro di L. 30,78 e di L. 19,49 per abitante sono superiori e di molto a quelle di altri comuni rurali della Sicilia, per es. a quelle di Bronte, le quali non raggiungono che L. 5,91 e L. 6,10 rispettivamente per capo, e sono pure superiori alle spese e alle entrate medie di tutti i comuni del Regno, malgrado gli indici della ricchezza di Assoro non giustifichino tale elevatezza, principalmente se il paragone si stabilisca fra i centri predetti e la ricchezza e l'attività finanziaria di Milano, Como, Torino e altre floride città dell'alta Italia.

Viceversa si appalesa complessivamente meno lontana dall'equilibrio l'attività finanziaria di Centuripe. Questa città non spende che

L. 8,94 per abitante, pur godendo discreta posizione economica rispetto ad altri centri meno moderati nelle spese e meno ricchi.

Per ciò che concerne la produzione dei servizi pubblici, la ripartizione del godimento loro fra i cittadini, e la ripartizione tra questi del carico tributario, rileviamo che Assoro spende molto per il culto, per la beneficenza, per opere pubbliche e per l'igiene — è posta in quest'ultima categoria la spesa per l'acqua — e più del necessario, rispetto ad altri comuni in condizioni presso a poco uguali di agiatezza e di popolazione, per quasi tutti gli altri rami di servizi.

Giova rilevare che tutti questi servizi collettivi, dato il carattere rurale e minerario di Assoro, per cui molta parte della popolazione rimane lontano dal centro abitato per la maggior parte dell'anno, è da presumere che non vengano goduti nelle medesime porzioni da tutti coloro che ne sopportano il costo, e che spesso da molte persone vengano goduti solo in quanto sono offerti con parvenza di gratuita utilità, e non perchè il godimento loro corrisponda ad un impiego economico della privata ricchezza.

Notiamo in ultimo che, data la non applicazione del dazio consumo comunale e delle imposte locali sul reddito, e data l'aliquota bassa delle sovrimposte, il costo dei servizi pubblici è coperto per la massima parte con l'entrata della miniera, vale a dire col capitale collettivo di tutti i cittadini. Se si potesse conoscere il calcolo utilitario di ogni contribuente, si riuscirebbe con molta probabilità a stabilire che la grande maggioranza dei cittadini preferirebbe mantenere intatta la sostanza patrimoniale del comune e godere minor numero di servizi, anzichè spendere molto e distruggere il capitale collettivo minerario.

Ma i cittadini di Assoro, anche perchè nella gestione della miniera è mancato l'attrito palese fra la classe dominante e i contribuenti, hanno fatalmente subito il consumo del pubblico patrimonio.

È da augurar loro miglior fortuna per l'avvenire nella conservazione della proprietà collettiva.

Alquanto diversa come ripetiamo è la condizione del comune di Centuripe, il quale spende assai meno di Assoro ed è costretto, avendo in gran parte esaurito il patrimonio minerario, a ricorrere all'applicazione del dazio di consumo e delle imposte sul bestiame e sui domestici, e all'inasprimento eccessivo delle sovrimposte.

Una conseguenza necessaria di questo stato di cose è che Assoro, che attualmente non ha dazio di consumo, ha una lieve sovrim-

posta sui terreni e sui fabbricati e non ha altre imposte speciali, sarà costretto a ricorrere a tutti codesti tributi e ad inasprire le sovrimposte non appena comincerà a venir meno l'entrata mineraria.

E la sua situazione sarà resa ancor più difficile dalle circostanze: che esso sarà abituato ad una prodigalità tutt'altro che rispondente alle sue risorse redditizie, che i cittadini non saranno abituati a pagare imposte o a pagarle nella misura che sarà richiesta dalla necessità del momento, e che lo stato patrimoniale di essi non sarà certo migliorato, rispetto al periodo in cui coltivavasi la miniera, se pure non sarà peggiorato per effetto dell'industria mineraria venuta meno. Accadrà fatalmente per Assoro, in un tempo più o meno lungo, ciò che è accaduto per Centuripe, nel quale, a causa del diminuito provento della miniera, si sono elevate le sovrimposte comunali da L. 24.398,68 a L. 58.621,59 — notisi che le imposte erariali ammontano a L. 52.320,48, e v'è inoltre la sovrimposta provinciale — facendo gravare sui proprietari di terreni e di fabbricati le spese che prima coprivansi col consumo delle sostanze patrimoniali del comune.

Quanto danno apportino codeste cattive gestioni finanziarie è facile comprendere, se si consideri che esse, oltre a far diminuire la proprietà redditizia dell'ente, tendono ad assorbire in seguito maggior quantità di ricchezza dai cittadini, facendo diminuire la potenzialità privata di consumo e di capitalizzazione di essi, e determinando fra i medesimi una ineguale ripartizione del carico tributario, inasprita da una ineguale distribuzione del godimento dei pubblici servizi.

*
* *

La parte essenziale d'una miniera è costituita d'un giacimento di minerale situato a strati nelle viscere della terra, a distanza più o meno profonda dal soprasuolo.

La maggiore o minore ricchezza di essa deriva principalmente: dal rapporto tra il minerale puro e i corpi estranei coi quali esso è mescolato nel sottosuolo; dalla maggiore o minore profondità dei giacimenti sotterranei; dalla presenza di acqua nelle gallerie; dalla situazione territoriale della miniera e dalle vie che la uniscono ai centri di consumo. Il prodotto netto dell'industria mineraria, che si ottiene deducendo dal ricavato lordo ciò che si dà al lavoro sotto forma di salario e di partecipazione agli utili, e ciò che occorre per l'ammor-

tamento e gli interessi dei capitali fissi e circolanti, costituisce la così detta « *rendita mineraria* », la quale non è a confondersi con altri tipi di rendita, in quanto il prodotto della miniera è essenzialmente esauribile col procedere della coltivazione di essa.

Difatti, avendo tale industria lo scopo di estrarre dal terreno il minerale ivi esistente, essa fa diminuire man mano il giacimento sotterraneo fino a ridurlo a zero, o in tali condizioni da rendere antieconomica la speculazione di estrarlo. Accade diversamente, per esempio, per l'industria agricola, la quale mantiene integro l'elemento terra offerto dalla natura, e per l'industria edilizia che mantiene integri l'elemento area e l'elemento fabbricato, salvo i casi fortuiti e le spese occorrenti per le necessarie manutenzioni.

Codeste sostanziali differenze fra le tre industrie e le rispettive rendite generano differenze considerevoli nella natura economica delle entrate, che ad esse corrispondono, e così, mentre all'entrata proveniente dalla terra e dai fabbricati può darsi, fatte le debite detrazioni per le ricostituzioni e per gli ammortamenti, il carattere di reddito, a quella mineraria tale carattere non si può in alcun modo attribuire, dovendosi invece ad essa dare quello di trasformazione di capitale.

Ciò avviene perchè il reddito è l'insieme dei nuovi beni o degli incrementi di valore che percepisce una persona in un certo tempo, che non sono rimborso di spese o ricostituzione di capitali, e che essa può consumare senza diminuire il suo patrimonio, mentre la rendita mineraria, mano mano che si percepisce e si consuma, fa diminuire la sostanza patrimoniale del bene sotterraneo da cui proviene.

Nè il fatto che la rendita dei terreni può essere in tutto o in parte l'effetto di circostanze accidentali e non permanenti, può togliere il carattere differenziale tra essa e quella delle miniere, poichè tali circostanze, che del resto sono comuni alle due specie di rendita, e si avverano anzi con maggiore efficacia nella mineraria, non esercitano alcuna influenza sull'esaurimento del minerale, esaurimento che tosto o tardi, indipendentemente da esse, finisce per verificarsi. Sicchè, mentre a causa di quelle circostanze vi sono poche probabilità e perciò *pochi casi* di cessazione della rendita terriera, in fatto di rendita mineraria tale cessazione si verifica in *tutti i casi*.

La particolare nota differenziale è appunto questa.

E mentre nella coltivazione della terra è possibile, in certi casi, con un'adeguata spesa, rendere permanenti o quasi talune circo-

stanze efficienti di rendita, che per natura o per cause diverse tenderebbero a scomparire in poco tempo, e quindi è possibile mantenere costante o quasi il reddito, ciò non può verificarsi nell'industria mineraria, data l'impossibilità di mantenere costante la grandezza, la struttura e le condizioni del filone minerario del sottosuolo.

Una delle conseguenze economiche più importanti ed immediate di questi fenomeni è che, mentre un proprietario terriero può consumare tutto il reddito del suo fondo, senza far diminuire la consistenza redditizia del suo patrimonio, un proprietario di miniera non può consumare tutta la rendita mineraria senza far diminuire la propria entità patrimoniale.

Quest'ultimo, per conservare integro il suo patrimonio, non potrebbe a rigore consumare dell'entrata annua della miniera che una parte, e precisamente la parte che corrisponde quasi al reddito permanente, secondo le particolari condizioni del momento, del valor capitale di ogni entrata annua.

In altre parole egli, per non far diminuire la sua sostanza redditizia potenziale, dovrebbe considerare la coltivazione della miniera come un mezzo per rendere fruttifero un capitale che non dà frutti finchè rimane inerte nel sottosuolo.

Sicchè, mentre la rendita fondiaria e l'edilizia possono avvicinarsi al reddito dei rispettivi fondi, la rendita mineraria è assai differente dal reddito della miniera, il quale sta in rapporto a tale rendita quasi come l'interesse sta di fronte al suo capitale.

La rendita mineraria varia continuamente col variare del prezzo dei prodotti, poichè essa è effetto e non causa del prezzo.

Tali variazioni di valore derivano principalmente: dall'incostanza della quantità di minerale che si va man mano estraendo, dall'incostanza del consumo, dal fatto che si richiedono parecchi anni di lavoro preparatorio per rendere produttiva una miniera, e dall'impossibilità di prevedere con sicurezza le condizioni future dell'industria.

Molteplici altre variazioni nella rendita mineraria sono determinate da tutte le circostanze che rendono meno favorevole od affatto insostenibile il proseguimento dell'esercizio dell'industria estrattiva, come ad es. la minore ricchezza e la più difficile giacitura degli strati del minerale, la presenza dell'acqua entro i cantieri sotterranei, lo sviluppo dei gas nocivi agli operai, la mancanza d'aria, il crollamento di gallerie o di impianti di sostegno e via dicendo.

Tutti questi coefficienti, così grandemente variabili nello spazio

e nel tempo, rendono alquanto difficile il calcolo del valor capitale d'una miniera, e quindi la determinazione della sua rendita e del suo reddito potenziale.

Per le cose già esposte riesce facile scorgere la posizione del patrimonio minerario dei comuni, rispetto agli altri beni pubblici e alla loro attività economica.

Mentre i beni di proprietà comunale, che non siano direttamente destinati all'uso pubblico, sono in generale capaci di dare un reddito esprimibile in denaro, che i comuni possono utilmente destinare alla produzione di servigi pubblici anche d'utilità temporanea, senza far diminuire l'entità del patrimonio collettivo, le proprietà minerarie offrono la speciale caratteristica di dare un'entrata che, nella sua sostanza, non è reddito ma trasformazione di capitale, e che perciò può essere economicamente impiegata, se non si vuole distruggere la proprietà capitalistica dei cittadini, solo in determinate opere di utilità permanente.

Perchè si ottenga un reddito, suscettibile o non di espressione monetaria, anche dalle miniere, occorre che si faccia subire all'entrata mineraria una ulteriore trasformazione, rendendola fruttifera di un provento netto annuo riducibile in denaro o non, e conservandone intatta l'essenza capitalistica.

In sostanza tanto le miniere quanto gli altri beni patrimoniali degli enti, vengono da questi posseduti amministrati e goduti quasi nella stessa guisa in cui un privato possiede, amministra e gode i propri beni.

La speciale attività economico-pubblica del comune, rispetto alle entrate provenienti da tutti codesti beni patrimoniali, incomincia quando esso impiega i proventi loro nella produzione dei servigi pubblici temporanei o permanenti, a seconda che si tratti di redditi, o di entrate aventi i caratteri delle trasformazioni di capitale.

Quanto alla vendita del patrimonio minerario dei comuni, data la difficoltà di stabilirne il valore, vi è una giustificata tendenza a ritenere preferibile il sistema di mantenere tale patrimonio in proprietà dei comuni, e d'investirne l'entrata annua economicamente, o in opere d'utilità costante, o in titoli fruttiferi di prim'ordine.

Anche le miniere di proprietà privata sono, per questa medesima difficoltà, di difficile alienazione, e si spiega anche così il fatto che esse di rado formano obbietto di compra-vendita, e rimangono perciò quasi sempre in comproprietà di molti individui coeredi.

SEZIONE 3

Rendite del patrimonio forestale

I comuni di Bronte e di Linguaglossa possiedono dei boschi, dai quali ricavano le utilità collettive immediate che son capaci di rendere le foreste, e un'entrata pecuniaria che deriva dal taglio periodico e dalla vendita del legname.

È da notare che Linguaglossa, profittando della circostanza che la maturazione del suo legno boschivo si compie in circa venti anni, ne regola il taglio in guisa da ottenere in determinati periodi una entrata quasi costante, la quale, appunto perchè lascia immutata la entità redditizia del demanio forestale, assume tutti i caratteri economici del reddito.

Questo comune, difatti, se le nostre informazioni sono esatte, suole dividere i suoi boschi in parecchie sezioni, a seconda degli anni necessari per la ricostituzione più economica del legname reciso, e taglia periodicamente a distanza di uno o più anni una di tali sezioni; a questo modo riesce ad ottenere dall'intera foresta un reddito annuale o biennale o triennale quasi costante, uguale a quello che si può ottenere da un campo coltivato a grano, ad ortaggi o ad alberi fruttiferi. Così si spiega il fatto che Linguaglossa colloca in bilancio, fra le rendite patrimoniali ordinarie, le L. 18.029,10 preventivate per taglio di boschi nell'anno 1905.

Viceversa sembra che identici criteri direttivi nella coltivazione forestale non segua Bronte, dal momento che questo comune procede al taglio del legname a periodi e in quantità differenti, senza quella uniformità e quella divisione a sezioni della superficie boschiva che si notano a Linguaglossa. Nel bilancio di Bronte per il 1905, infatti, l'articolo taglio di boschi di L. 8000 non figura fra le entrate ordinarie, ma è posto fra i movimenti di capitali, e precisamente fra le alienazioni di beni. Ora, se è esatto che tale entrata, date le particolarità del caso, non sia messa tra le ordinarie, non può sostenersi che ne sia esatto il collocamento fra i movimenti di capitali, perchè con la vendita del legname il comune non aliena il bosco e

il terreno su cui esso è piantato, ma il reddito che il bosco medesimo è capace di produrre, mediante il taglio del suo legno, sia pure a periodi di diciotto, venti o più anni, e questo reddito, per la circostanza che non si ripete costantemente tutti gli anni, e perchè lascia intatta la sua sorgente redditizia e apporta una variazione nello stato patrimoniale dell'ente, ha tutti i caratteri dell'entrata effettiva straordinaria.

Queste classificazioni sono assai importanti per ben definire la natura economica di un'entrata, e per darle la dovuta destinazione nella copertura delle pubbliche spese.

Giusta le percentuali e le quote individuali di entrate e spese, che si leggono nei documenti, si può ritenere nel complesso che Linguaglossa, se togliesse del tutto o facesse diminuire la pressione tributaria del dazio di consumo, e se destinasse fondi più adeguati, o cambiasse la ripartizione adottata per la spesa di una strada principale, in guisa da fare alla costruzione di questa prevalentemente contribuire—per es. con un' imposta speciale per lavori di miglioria — coloro che di essa più si avvantaggiano, godrebbe in rapporto alla sua non estesa ricchezza un assetto finanziario piuttosto mediocre, di fronte ad altri comuni presso a poco in condizioni uguali.

I medesimi documenti dimostrano la posizione finanziaria di Bronte, rispetto agli altri comuni presi in esame.

È notevole la sua elevata sovrimposta di fronte alla cifra non bassa delle sue rendite patrimoniali, ed è pure degno di nota il fatto del dazio di consumo inasprito dalla imposta di esercizio e rivendita, e da quella sul bestiame, tributi che premono maggiormente sui meno abbienti e che di conseguenza sono inversamente progressivi.

La superficie boschiva italiana è irrisoria, rispetto a quella di altre nazioni e specialmente di fronte a quella della Germania e della Francia. In questi due ultimi paesi si è osservato che le foreste dello Stato danno un reddito superiore a quello delle foreste private.

*
* *

È noto che i boschi comunali, mentre rendono una diretta utilità collettiva, mediante l'influenza che esercitano sulle acque, sul clima e sui terreni delle regioni ad essi circostanti, sono anche capaci di fornire all'ente un reddito in moneta, che contribuisce a costituire il capitale necessario per la produzione dei servigi pub-

blici. Sono perciò dei beni che soddisfano direttamente e indirettamente bisogni collettivi, e per questa loro caratteristica speciale costituiscono una categoria *sui generis* del demanio degli enti, la quale presenta tanto i caratteri del demanio privato, che quelli del demanio pubblico.

Tra i vantaggi a favore della collettività, che si attribuiscono ai boschi, si notano: il temperamento degli estremi del clima; la modificazione della direzione dei venti; un' influenza benefica sulla malaria; l'impedimento delle grandinate; l'aumento della caduta della pioggia e della rugiada; la formazione delle fonti; l'impedimento delle frane e dell'insabbiamento dei fiumi.

Per mantenere integro nella sua essenza redditizia il demanio forestale dei comuni non si può spendere che il solo reddito di esso. Volendo trasformare codesto demanio occorre impiegarne il capitale in opere produttrici di utilità generale e permanente.

Di conseguenza, se il reddito d'una data superficie boschiva ritorna in media nella stessa misura tutti gli anni, come avviene a Linguaglossa, in tal caso esso ha tutti i caratteri dell'entrata effettiva ordinaria e può impiegarsi per coprire spese ordinarie. Se non ricorre tutti gli anni, ma a lunghi intervalli, e lascia integra la sua potenza riproduttiva, in tal caso esso ha carattere d'entrata straordinaria e può destinarsi a coprire spese straordinarie di effetto utile duraturo. È questa una via di mezzo tra l'impiego del reddito annuo costante, e l'impiego dell'intero capitale del demanio boschivo, ed è la via che si suol seguire più comunemente. Perchè con essa si consegua una trasformazione economica di beni è necessario che questi vengano impiegati in servizi, il cui effetto utile duri almeno tanto quanto dura il periodo di ricostituzione del bosco.

L'entrata, che proviene dalla vendita del bosco e del terreno sottostante, ha i caratteri della trasformazione di capitale e può impiegarsi economicamente in opere di utilità costante o in acquisto di beni fruttiferi.

I calcoli utilitari da seguire in tutti codesti impieghi, data la fonte collettiva e la diversa natura dell'entrata, sono assai difficoltosi, specie nelle condizioni di ambiente dei nostri comuni.

L'utilità collettiva diretta si può ottenere senza che le foreste sieno di proprietà pubblica, solo che si vieti ai privati proprietari di esse il diritto di distruggerle, accordando loro un equo risarcimento di danni, che è giusto porre a carico della collettività. In

questo modo si viene a costituire una specie di condominio tra i privati e la società, nel quale ciascuna delle parti ha il proprio tornaconto ed è equo che subisca le proprie spese.

Il fondamento dell'indennizzo sta appunto in tale circostanza.

Si commetterebbe invero una evidente ingiustizia, se da un canto si vietasse al privato di disporre nel modo più economico per lui della cosa sua — il privato suol distruggere i boschi principalmente perchè non gode tutta la loro utilità collettiva — e dell'altro si procurasse alla società un vantaggio a danno altrui. È a notare, però, che il sistema dell'indennizzo non risolve in modo radicale la questione del mantenimento dei boschi, e costituisce perciò un espediente non molto efficace; tanto vero che, malgrado l'attuazione di esso, i boschi si continuano a dissodare dai privati e in parte anche dai comuni. Ciò deriva dal fatto che l'indennità agisce sugli effetti dannosi, che il mantenimento coattivo delle foreste cagiona al proprietario, cercando di eliderli, e non agisce sulla loro causa, la quale, nonostante l'indennizzo, continua in certa guisa a produrre i suoi effetti. Pertanto, e anche perchè nemmeno i comuni sono atti al mantenimento del demanio forestale, perchè nemmeno essi godono tutti i vantaggi collettivi che i boschi rendono, si ritiene che, nelle condizioni attuali d'ambiente, il sistema migliore per mantenere tale demanio sia quello di concentrarne la proprietà nello Stato.

Tale soluzione, mentre è una diretta conseguenza del carattere speciale, che presentano le foreste, di appartenere per certi riguardi — e precisamente pei riguardi più importanti nell'interesse collettivo — a quella categoria di beni che soddisfano direttamente pubblici bisogni, deriva appunto da talune circostanze di fatto, in forza delle quali il potere pubblico centrale non suole avere per la silvicoltura quelle inferiorità, di fronte ai privati, che suole presentare per l'amministrazione dei beni patrimoniali. E difatti, mentre il privato — e in parte anche i corpi locali — può avere e di regola ha la tendenza a dissodare i boschi, perchè conta sull'immediato e più cospicuo profitto, che dal dissodamento loro e da una cultura più intensiva del terreno, può ricavare, lo Stato può tendere a mantenerli per l'interesse che ha di godere i benefizi collettivi, che le selve producono a favore della grande generalità degli individui.

Tale tendenza a diboscare si riscontra pure, sebbene in più lieve misura in confronto coi privati, nei comuni, e si riscontra a causa dei non larghi confini del territorio comunale, rispetto all'este-

sa zona d'influenza dei boschi comprendente territori di più comuni, e per effetto delle angustie finanziarie dei municipî, le quali non sono meno gravi di quelle dei privati.

Come abbiamo rilevato, fra i vantaggi delle selve vanno notati: quello di trattenere la terra nelle montagne, e quello d'impedire l'insabbiamento dei fiumi e il conseguente dilagarsi delle acque piovane nelle pianure. Ora è noto che codesti benefici vengono goduti in maggiore misura dai comuni di vallata anzichè da quelli di montagna. Da ciò sorge un interesse diverso nei comuni a mantenere i boschi, e a tal proposito sono notevoli le lagnanze dei municipî delle Alpi avverso il vincolo forestale loro imposto. È chiaro pertanto che i comuni a monte hanno diritto ad un maggiore indennizzo, in confronto a quelli di pianura, e che, malgrado l'indennizzo, tutti i comuni sono sempre più o meno spinti a diboscare quasi al pari dei privati.

La superiorità dello Stato nella silvicoltura, di fronte ai privati e ai comuni, non è assoluta ma relativa, in quanto l'azione del primo rispetto ai boschi riesce, in comparazione coi secondi, meno vantaggiosa.

Ciò avviene perchè, anche per le foreste, lo Stato agisce per mezzo di persone non direttamente interessate nei risultati dell'azienda e non spinte dall'acuto interesse individuale del proprietario.

Tra le ragioni, che si sogliono addurre per spiegare tale superiorità relativa dello Stato, son degne di nota le seguenti.

La cultura più economica e più razionale dei boschi richiede vaste superficie di terreno, copiosi capitali e lunghi periodi di tempo per attendere tutti i risultati voluti, per attendere cioè il mantenimento costante d'una data superficie forestale, la completa maturazione del legno, il taglio regolare di esso e la successiva ricostituzione delle piante recise. Oltre di che la silvicoltura richiede un'amministrazione semplice, uniforme e sollecita, a differenza delle altre branche dell'industria agraria.

Ora, date le condizioni speciali dello Stato di essere un' economia permanente e di avere interesse ad agire a vantaggio delle generalità dei singoli, o per lo meno a vantaggio di molti di costoro sparsi in tutto il territorio nazionale, esso in ultima analisi è meno disadatto dei privati e dei comuni alla gestione del patrimonio forestale. Sicchè, mentre il privato incontra difficoltà grandissime per l'impianto dei boschi, per le spese iniziali e di manutenzione, per la rinunzia al reddito annuo del terreno, per il tempo che deve passare

prima di godere i vantaggi della selva, lo Stato si trova invece di fronte a difficoltà meno gravi.

E frattanto, malgrado l'utilità che ai boschi universalmente si attribuisce, è doloroso constatare come in Italia, contrariamente a quanto si osserva in altre progredite nazioni, si assista in generale alla distruzione dei boschi. Privati, comuni e Stato cooperano disgraziatamente a tale distruzione; i primi e in parte i secondi diboscando direttamente, lo Stato operando contro la silvicoltura, sia col non difendere convenientemente i boschi esistenti, sia col non farne sorgere dei nuovi (1).

(1) Il Prof. Federico Alberti dà un cenno del modo in cui si procede alla distruzione dei boschi in certe regioni d'Italia.

I proprietari concedono a dei contadini un determinato spazio di bosco per un anno, per una quota di fitto bassissima, ed anche per nulla e i contadini incendiano in Agosto il bosco.

Si distruggono delle grandi pinete aventi alberi a fusto dirittissimo con tre o quattro metri di circonferenza alla base, e con 25 a 40 metri di altezza, recidendo gli alberi, e facendoli poi marcire sul suolo, solo per utilizzare non più di 10 centesimi di pece a fusto!

Le piante così abbattute si contano a molte centinaia di migliaia!

Regalando un sigaro ad un guardiano questi permette a chicchessia di abbattere dei pini a volontà! — FEDERICO ALBERTI. — *L'agricoltura nella Sila*, Caltagirone 1894.

CAPO II

Municipalizzazione dei servizi pubblici

Sezione 1. Dati di fatto. — Sezione 2. Cause ed effetti. — Conclusione

SEZIONE 1

Dati di fatto

1. La fabbricazione del pane a Catania prima della municipalizzazione e l'istituzione del panificio municipale. — 2. Condizioni speciali della città di Catania durante il movimento municipalizzatore. — 3. Istituzione ed esercizio dei forni cooperativi privati di Catania, in concorrenza col panificio comunale. — 4. Istituzione ed esercizio del panificio comunale di Palermo, in concorrenza coi forni privati. — 5. Altri esempi di municipalizzazione di servizi.

1 La fabbricazione del pane a Catania prima della municipalizzazione e l'istituzione del panificio municipale.

I problemi di municipalizzazione vengono generalmente discussi e risolti senza tenere il necessario conto delle speciali circostanze e delle varie condizioni, nelle quali si svolgono i singoli fenomeni che ad essi si riferiscono.

E così, con un esame aprioristico più o meno esteso dei vantaggi e degli inconvenienti di queste forme speciali di attività comunale, si suol concludere a favore o contro la municipalizzazione.

Con tale procedimento non si può ottenere l'analisi più che sia possibile completa, e perciò approssimativamente esatta, del fenomeno assai complesso di cui ci occupiamo, il quale assume lati o aspetti diversi col continuo mutare delle molteplici circostanze e delle varie condizioni, dalle quali è sempre accompagnato. Con questo esame non si riesce in fondo a trattare che un solo aspetto, e in maniera imperfetta, del fenomeno, e precisamente l'aspetto che si riferisce alla maggiore o minore capacità dei comuni, in confronto coi privati, a gestire imprese.

Ma con un'analisi così ristretta, il problema della convenienza o meno d'una data municipalizzazione non si può risolvere, perchè vengono completamente trascurati tutti gli altri aspetti, che il fenomeno assume nella sua combinazione con le circostanze variabili in cui si svolge. Come pure non è possibile stabilire in genere, a priori, e senza l'esame delle speciali condizioni del caso, se un ente pubblico amministri meglio, peggio o come i privati.

Viceversa, per cercar d'arrivare a conclusioni relativamente e approssimativamente vere, stimiamo conveniente prendere in esame un caso concreto di municipalizzazione, in concrete condizioni, e determinare i risultati positivi di esso, riservandoci di esaminare in seguito quel medesimo caso in condizioni positive diverse, o anche in diverse condizioni ipotetiche, o ad esaminarlo in combinazione con casi e condizioni differenti, sia ipotetici che reali, e trarre le rispettive conclusioni e i rispettivi corollari.

Crediamo pertanto opportuno di esaminare il caso specifico del panificio municipale di Catania, e di procedere nelle indagini per mezzo dell'espedito logico della decomposizione del fenomeno complesso, cui il panificio medesimo ha dato luogo, in tanti fenomeni più che sia possibile semplici, quanti sono i principali aspetti isolati che esso ha assunto nelle varie condizioni di fatto in cui realmente si è svolto.

E così esamineremo dapprima la fabbricazione municipale del pane ridotta alla sua più semplice espressione, astraendo dalle condizioni di ambiente con le quali essa si è combinata, col proposito di analizzare in seguito, grado a grado e partitamente nelle varie combinazioni codeste condizioni, per cercar di vedere quanta parte del risultato del fenomeno complesso, che per semplice astrazione si è esaminato isolatamente, sia dovuta all'azione di tali condizioni, e quale risultato si sarebbe ottenuto se una o più di tali condizioni non ci fossero state. Faremo pertanto astrazione: dalle condizioni dell'industria del pane prima della municipalizzazione, dalle condizioni speciali dell'ambiente della città, dalle condizioni speciali dell'amministrazione comunale di Catania, e finalmente dallo sviluppo dell'industria privata collettiva verificatosi dopo attuata la municipalizzazione.

Volendo poi procedere oltre nelle indagini, esamineremo un panificio comunale che si è esercitato a Palermo, e faremo gli opportuni confronti, per trarne le principali conseguenze. Stabiliremo in ultimo, come ipotesi, alcuni casi tipi e alcune determinate condi-

zioni per dedurne le conclusioni relative, le quali saranno vere e si potranno applicare con approssimazione alla realtà, se e in quanto le ipotesi assunte come premesse si realizzeranno di fatto.

Uno studio così positivo e obbiettivo ci dimostrerà come il panificio di Catania, nel regime monopolistico in cui si volle a forza istituire ed esercitare dal comune, diede luogo ad un'impresa economicamente e politicamente dannosa pei cittadini e per la municipalità.

Ci farà scoprire quanta verità sia contenuta in quella opinione, così generale e diffusa, che gli enti pubblici, principalmente nelle condizioni presenti della Sicilia, non siano in genere buoni amministratori, e per conseguenza quanto fondamento ci sia nel principale argomento che adducono gli avversari della municipalizzazione.

Ci farà scoprire, altresì, come uno dei punti fondamentali delle municipalizzazioni sia la capacità amministrativa degli enti pubblici, in confronto coi privati, come tale capacità sia soggetta a continue variazioni, col continuo mutare delle condizioni che la determinano, e come essa sia la risultante dei diversi motivi che spingono e dirigono la condotta degli individui preposti alle pubbliche aziende, all'amministrazione delle quali, per varie cause, non sempre vengono delegate persone capaci, oneste e indipendenti.

Ci mostrerà come la politica di classe, che suol dominare sovrana anche nei municipi, specie nei poco progrediti, a favore del partito al potere — il quale spesso non rappresenta che gli interessi d'una minoranza della popolazione, contro una maggioranza inattiva o disordinata — producendo continui e artificiali spostamenti di ricchezza a beneficio della classe dominante, riesce per mezzo delle municipalizzazioni a conseguire meglio, e con maggiore intensità, i fini suoi partigiani.

Ci mostrerà finalmente le ragioni per cui fra le varie municipalizzazioni quella del pane, concernendo un'industria assai delicata, è in generale, principalmente nei grandi centri, per le difficoltà e gli inconvenienti della fabbricazione e del trasporto, una delle più complicate e difficili, e quindi delle meno suscettibili di pratiche applicazioni.

*
* *

Prima dell'istituzione del panificio comunale l'industria del pane veniva esercitata a Catania da piccoli fornai, sparsi nei vari rioni della città, con fabbriche e utensili tutt'altro che rispondenti

ai progressi tecnici dell'industria e alle necessità igieniche dei lavoratori e dei consumatori.

Vigeva il così detto calmiere, il quale veniva imposto dall'autorità municipale ai panettieri, in conformità all'avviso quindicinale d'una speciale commissione d'annona, all'uopo istituita dal comune, nella quale non partecipava alcuna rappresentanza dei fornai.

Il calmiere riusciva inefficace per lo scopo cui mirava e assai dannoso, principalmente pei lavoratori e pei consumatori.

Esso, difatti, regolava i prezzi solo apparentemente, in quanto il regolamento loro avveniva quasi sempre a scapito della qualità del prodotto, per effetto della molteplicità e della variabilità continua delle forze alle quali i prezzi ubbidiscono, e costituiva una continua causa d'inconvenienti di vario genere.

Questa vieta misura annonaria generava: dissidi tra padroni fornai e lavoratori, dissidi tra l'autorità comunale e i fornai per la determinazione del prezzo del pane, dissidi tra i fabbricanti e i rivenditori per l'agio di rivendita, cattivo trattamento dei consumatori, poichè erano costoro che risentivano i danni della qualità non buona del pane, la quale era l'effetto più frequente di tutti questi inconvenienti.

I piccoli fornai, che erano circa 70, vendevano il pane per la massima parte direttamente ai consumatori nei medesimi locali in cui si trovavano i forni.

Alcuni ne vendevano una parte per mezzo di rivenditori, ai quali accordavano un leggiero sconto.

Essendo in uso a Catania una qualità piuttosto compatta di pane, che richiede relativamente poca lavorazione, e date le speciali condizioni in cui svolgevasi la panificazione, il costo di produzione sostenuto dagli antichi fornai non era, in relazione allo stato primordiale dell'industria loro, molto elevato. E infatti i panettieri traevano profitto del lavoro di tutti i membri della rispettiva famiglia, compresi vecchi, donne e fanciulli; non spendevano somma alcuna per trasporto di pane; pagavano un unico fitto pei locali, che loro servivano contemporaneamente per fabbrica, per magazzino di rivendita, e per abitazione; e, solo limitatamente ad una ristretta quantità, pagavano un mite agio di rivendita.

I calcoli del sig. Cicero (1) hanno stabilito a questo riguardo

(1) CICERO. — *Il Panificio municipale di Catania* « Giornale degli Economisti di Roma » numero di Dicembre 1904 e numeri successivi.

che un fornaio spendeva in tutto L. 7,09 per produrre un quintale di pane, vale a dire un centesimo meno di quanto, come dimostreremo, ha speso il panificio municipale !

Giova notare che quei piccoli industriali, non avendo che lievissime spese d' impianto, già ammortizzate da vari anni per il maggior numero di essi ; e non avendo affatto spese di direzione, di contabilità, d' amministrazione e di cancelleria, riuscivano a risparmiare una considerevole parte delle spese di costo, che il municipio, per la sua complessa struttura, è costretto a sopportare.

Queste poco felici condizioni dell' impresa privata del pane, e una specie di sindacato che vincolava i fornai all' osservanza di certi patti nei loro comuni interessi, avevano per risultato : o di escludere del tutto la concorrenza, o di determinarne una debolissima, la quale, data l' azione del calmiere e del sindacato, risolvevasi spesso in danno della qualità del pane.

Ogni fornaio aveva la sua speciale clientela, la quale, sopra tutto a causa del vantaggio di cui godeva della freschezza assoluta del prodotto nelle diverse ore del giorno, assai di rado e con difficoltà determinavasi a servirsi da altro fornitore.

Esistevano esercizî addirittura secolari, tramandati da una generazione all' altra, i quali facevano anche del credito ad alcuni consumatori.

La fabbricazione del prodotto, eseguita con lavoro manuale, avveniva in condizioni non buone e antigieniche, con danno per gli operai e forte pericolo pei consumatori.

La coalizione dei padroni fornai riusciva dannosa pei consumatori, come si è detto, per la qualità del prodotto, e risolvevasi soprattutto in una lega di resistenza, e spesso di offesa, contro i lavoratori, i quali perciò venivano costretti a lavorare molto, con magra retribuzione, principalmente quando i padroni fornai non restavano contenti del calmiere. Ne a questi riuscivano molto dannose le coalizioni dei lavoratori e le conseguenti minacce di sciopero, poichè, da un canto le condizioni economiche poco floride di questi ultimi, e la loro imperfetta organizzazione, impedivano agli stessi di resistere a lungo nell' astensione dal lavoro, da un altro canto i padroni, lavorando essi medesimi con i membri della rispettiva famiglia, con altri parenti o con persone loro devote, riuscivano a neutralizzare quasi del tutto la non lunga astensione dal lavoro degli abituali lavoratori.

Giova rilevare che il sedicente partito socialista, che amministrava il comune nel momento del sorgere del panificio, si proponeva di realizzare un largo programma (1) di socialismo municipale, che doveva naturalmente avere dei risultati vantaggiosi per i lavoratori fornai, che militavano in questo partito, contro i proprietari dei forni, avversari di esso (2).

Il motivo piuttosto apparente che reale, che determinò la municipalizzazione, fu la non accettazione da parte dei fornai della riduzione della tariffa del calmiere, e la conseguente decisione loro di chiudere i rispettivi esercizi.

Il motivo più reale che apparente, come dimostreremo, fu il proposito dell'amministrazione comunale di realizzare un programma socialista, soprattutto a beneficio degli operai e dei consumatori di pane popolare.

Una circostanza degna di rilievo fu l'atto di prontezza dei fornai, manifestato con dichiarazione legale al municipio quando il panificio stava per essere istituito, di sottomettersi ad un nuovo e più razionale scandaglio per la giusta determinazione del prezzo del pane, e di esercitare i loro forni in concorrenza con un panificio di paragone da gestirsi dal comune.

Il panificio comunale fu messo in esercizio il 18 ottobre 1902.

Per cercar di consolidare meglio l'opera sua, il municipio stabilì di far votare la municipalizzazione dal popolo, per mezzo d'un *referendum* organizzato tra gli elettori amministrativi. Questo *referendum* ebbe luogo senza il concorso, e per conseguenza senza il controllo, del partito d'opposizione all'amministrazione comunale; e tutto induce a credere che le operazioni che vi si riferirono—le quali diedero una maggioranza di 5209 voti favorevoli, contro 145 contrari, sopra 9781 elettori iscritti — non siano procedute con la dovuta regolarità.

I pochi fornai privati, che nei primi mesi dell'esercizio del panificio municipale resistettero alla lotta che loro faceva il comune, finirono per cedere alle diverse pressioni fatte dall'autorità comunale per condurre il panificio in regime di monopolio, e chiusero i loro forni.

(1) Lettera dell'on. DE FELICE, messa come prefazione alle osservazioni da lui fatte all'inchiesta prefettizia sulla municipalizzazione del pane. Catania, tipografia Barbagallo e Scuderi, 1905.

(2) Inchiesta prefettizia, cit. pag. 42 e 60.

Ciò del resto è ammesso anche dall'autorità comunale (1).

Il panificio, nel quale per un fine più politico che filantropico fu impiegato un numero eccessivo di operai, fu diretto dapprima da due commissioni: una per la parte amministrativa, l'altra per il servizio di cassa.

In seguito la direzione dello stabilimento fu affidata, senza regolare nomina per concorso, ad un direttore provvisorio che non rimase per lungo tempo al suo posto.

Si tornò posteriormente ad una commissione anch'essa provvisoria, composta del Prosindaco e due assessori; e in seguito si chiese per la direzione interna un commissario prefettizio. Sino all'agosto 1905 il comune non era uscito dallo stato di provvisorietà in ordine alla direzione dell'impresa!

Le lagnanze sulla qualità e sulla distribuzione del pane, i *si dice* su talune ruberie e su talune perdite del municipio, le molteplici denunce pervenute all'autorità sul funzionamento dell'azienda municipale, provocarono un'inchiesta prefettizia, che assodò parecchie irregolarità e contribuì a determinare in seguito la chiusura dello stabilimento.

L'insieme delle circostanze e delle condizioni nelle quali l'industria privata del pane si praticava a Catania, mentre contribuiva a rendere la panificazione una privata industria di piccolo rione, con ristretta zona di estensione per i prodotti, aveva impedito, fino al tempo in cui fu istituita la municipalizzazione, il sorgere e il fiorire di grandi stabilimenti per la fabbricazione del pane.

E dopo attuata la municipalizzazione in regime accentrato di monopolio, questo insieme di cose, combinato con l'azione politico-socialista del partito che dominava al municipio e con l'ambiente della città, ci dà la spiegazione dei risultati tutt'altro che soddisfacenti dell'intervento municipale nella produzione del pane.

Come del pari non si può negare che questo medesimo insieme di cose — che comprendeva: la trascurata igiene degli antichi forni, la qualità non sempre buona dei loro prodotti, l'inefficacia del calmere e il trattamento poco soddisfacente degli operai — costituiva delle cause più o meno efficienti, capaci di determinare un'azione qualunque, privata o pubblica, per cercar di togliere gli inconvenienti della situazione.

(1) *Inchiesta sul Panificio predetta*, pag. 60.

E tutte queste cause, combinate con l'azione politica del partito al potere, e col particolare ambiente della città, esercitarono un'azione preponderante sulle forze contrarie all'intervento del comune, e produssero come effetto l'istituzione monopolistica del panificio municipale.

Se l'industria privata si fosse svolta in migliori condizioni, sia di fronte ai lavoranti che di fronte ai consumatori, la municipalizzazione del pane non si sarebbe probabilmente attuata, malgrado l'azione politica del partito e l'ambiente, e l'amministrazione comunale avrebbe forse svolto in altro campo — meno sterile di quello della panificazione — il suo programma municipalizzatore.

E se l'amministrazione non fosse stata spinta dalla politica di classe, e fosse stata al contrario animata dal desiderio di giovare a tutti i cittadini senza distinzione di partito, è probabile che si sarebbe cercato di risolvere la questione del pane: o con l'esercizio di forni municipali in concorrenza con forni privati, come si fece a Palermo, o lasciando la fabbricazione del pane all'azione libera dei cittadini.

Restano pertanto associati questi dati di fatto:

a) che la fabbricazione del pane a Catania, nel periodo anteriore all'istituzione del panificio municipale, non funzionava bene, a causa principalmente del cattivo stato dei forni e del calmiere;

b) che gli operai non erano ben trattati in generale;

c) che tali inconvenienti contribuirono a far sorgere il panificio municipale;

d) che era partito preso dell'amministrazione comunale di municipalizzare varie cose, tra le quali la fabbricazione del pane;

e) che i padroni fornai erano avversari dell'amministrazione comunale, e che gli operai erano da questa ben visti;

f) che i padroni fornai furono effettivamente, se non legalmente, espropriati, tanto che si intese il bisogno d'indennizzarli;

g) che il municipio volle ad ogni costo creare il monopolio della fabbricazione del pane, quantunque i fornai privati avessero manifestato la ferma intenzione di lavorare in concorrenza col comune;

h) che il comune non costruì uno stabilimento del tutto razionale, nemmeno per ciò che riguarda l'igiene.

2. Condizioni speciali della città di Catania durante il movimento municipalizzatore.

Sono degne di rilievo le speciali caratteristiche dell'ambiente di Catania nel periodo in cui cominciò il movimento municipalizzatore.

La grande maggioranza dei cittadini o non seguiva affatto, o non seguiva con vivo interesse l'andamento delle cose pubbliche. Erano pochi quelli che vivamente e tenacemente si agitavano per imprimere una direzione al movimento politico e amministrativo della città.

Costoro erano divisi in due partiti con caratteri di distinzione più personale che obbiettivi, l'uno dei quali era al potere, l'altro esercitava una debole opposizione.

L'alternarsi dei partiti al potere era soprattutto determinato dagli errori, dalle ingiustizie e dai risultati cattivi del partito imperante, cose tutte che provocavano un graduale passaggio d'individui e di gruppi d'individui dal partito al potere al partito dell'opposizione, per opera principalmente dei malcontenti e dei disillusi.

Ogni partito aveva il suo capo o i suoi capi, quelli fra questi, che accettavano cariche pubbliche, e quelli che non ne accettavano, il suo stato maggiore, i capi minori, i gregari. Fra questi ultimi una grande quantità non seguiva fedelmente la propria bandiera, rimaneva talvolta sospesa in attesa di migliori eventi e cedeva all'opportunità del momento.

Anche fra i capi notavansi delle defezioni, che servivano vieppiù a indebolire i partiti e a determinare la loro sconfitta nei comizi.

La grande massa della cittadinanza attendeva, con serena rassegnazione, all'esplicazione del programma del partito che usciva vincitore dalla lotta elettorale, ed erano pochi coloro che si spingevano ad una minuta ed efficace analisi sull'operato delle persone preposte al governo della cosa pubblica.

La stampa locale, che certo non soleva eccedere per indipendenza e per criterio obiettivo, diveniva nella maggior parte dei casi, e fatta qualche eccezione, organo docile di sfrenate ambizioni personali, o di cieche voglie di partiti in lotta accanita tra loro.

Moltissimi tra i più cospicui, capaci, ricchi, indipendenti ed onesti cittadini, che, appunto perchè tali, sono per così dire dei grandi azionisti dell'impresa pubblica collettiva, e hanno non lievi doveri verso se stessi e la società, si mantenevano lontani dalla vita pubblica, sia per attendere tranquillamente ai loro affari privati, sia per non mettersi in lotta, o transigere, o allearsi coi così detti politici di mestiere, che si servono della politica come mezzo per raggiungere i loro particolari e non sempre onesti propositi.

Il campo amministrativo e politico restava perciò, per la mas-

sima parte, a disposizione di costoro, e per brevi tratti a disposizione di qualche ingenuo o di pochi spiriti eletti, che venivano presto o tardi travolti dal turbine dei mestieranti.

Merita poi particolare rilievo il fatto che non poche persone, effettivamente superiori nella loro vita privata, perdevano in parte questa loro qualità quando si dedicavano alla vita pubblica.

I segni esteriori di queste non buone condizioni d'ambiente si scorgevano: nel cattivo stato delle finanze comunali; nelle imperanti clientele elettorali; nel parassitismo sociale; nelle eccessive spese; nel funzionarismo; nelle cattive condizioni dei servizi pubblici e della città; ed in molti altri fenomeni di cattiva amministrazione che si lamentavano a Catania al sorgere del panificio.

I principali partiti politici che da tale ambiente scaturivano erano due.

Il monarchico-conservatore, che aveva già preso una tinta democratico-liberale, ma che era ancora ben lungi dall'attuazione d'un completo programma di libertà civile ed economica, nel senso dell'abbandono assoluto di ogni iniquo privilegio e di ogni politica di classe, nell'interesse dell'intera massa popolare, secondo giustizia. L'unione dei così detti partiti popolari, che comprendeva: radicali, democratici, massonici, clericali, repubblicani, ultra-democratici, socialisti, e in gran parte coloro che, pur non essendo inclinati ad occuparsi di cose pubbliche nell'interesse collettivo, credevano conveniente, per propri fini personali, di servirsi, dell'azione politica del partito per meglio combattere e cercar di vincere le lotte della vita.

Il primo trovavasi da più anni in crescente dissoluzione, principalmente per la mancanza di un'unica e autorevole direzione, per il disaccordo o l'incapacità dei più cospicui elementi, per l'indisciplinatezza della moltitudine e per i vietati sistemi di politica partigiana a favore dei propri aderenti, dei quali si era sempre servito quando aveva raggiunto il potere.

I partiti popolari, invece, erano nel periodo del panificio in preponderanza, principalmente per effetto dell'influenza personale dell'onorevole De-Felice, che in quel tempo, oltre della carica di Deputato, rivestiva, poco in armonia con la legge, anche quella di Prosindaco della città, ed esercitava, sotto una forma democratico-socialista, una specie d'autorità assoluta, anzi autocratica.

Saliti al potere municipale questi partiti nel 1902 si proposero di esplicitare un largo programma di municipalizzazione.

Sicché, con l'attuare quella del pane, essi tradussero in atto il deliberato proposito d'iniziare un sistema di socialismo municipale. Vedremo in seguito se questo socialismo giovò al maggior numero della popolazione, come taluni sfruttatori di plebi volevano far credere, o se tornò invece a vantaggio di quei gruppi che più si agitavano e meglio riuscivano a prevalere nelle lotte politiche, e che non rappresentavano di solito che una minoranza, più o meno estesa, della cittadinanza.

3. Istituzione ed esercizio dei forni cooperativi privati di Catania in concorrenza col panificio comunale.

La Società cooperativa per la produzione del pane sorse a Catania nel luglio del 1904 per opera del partito opposto a quello al potere municipale.

Ne furono promotori e amministratori alcune delle persone più cospicue del partito monarchico-liberale, e componenti molti azionisti che appartenevano a varie gradazioni sociali. I soci erano 84 al 30 giugno 1903, giorno della legale costituzione della società; 256 al 2 luglio 1904, cioè all'apertura del primo forno; 912 al 31 dicembre 1904, vale a dire dopo un semestre circa di esercizio.

Il panificio cooperativo iniziò le operazioni sociali con l'esercizio d'un solo forno, e con una produzione media di kg. 600 di pane al giorno.

In seguito fece lavorare tre forni, situati in tre diversi rioni della città, con una produzione giornaliera di oltre 4000 chilogrammi di pane. Produceva a costo più basso di quello del comune una qualità di pane, che veniva giudicata migliore di quella del panificio comunale, e che vendeva a prezzo minore di quest'ultimo.

Cessò di funzionare e di esistere con la chiusura del forno municipale, il che conferisce un solido fondamento al sospetto che l'istituzione cooperativa fosse stata più l'effetto di moventi politici, che quello di fini filantropici ed economici.

4. Istituzione ed esercizio del panificio comunale di Palermo, in concorrenza coi forni privati.

Il municipio di Palermo fece un esperimento di municipalizzazione del pane in concorrenza coi forni e coi molitori di grano, in quanto, oltre del panificio, impiantò pure un mulino.

Le condizioni della fabbricazione del pane erano in questa città peggiori di quelle di Catania, perchè a Palermo, oltre della coalizione dei fornai, esisteva quella dei molitori di grano.

Il comune, allo scopo di combattere tali coalizioni, che facevano subire al paese una qualità non buona di pane, a prezzo elevato, tentò dapprima l'introduzione del calmiere. Manifestatasi palese l'inefficacia di questa antiquata misura, e acuitasi più che mai la lotta tra l'autorità, i panettieri e i mugnai, il comune decise d'impiantare un mulino e dei forni municipali in concorrenza con l'industria privata.

Gli impianti municipali cominciarono a funzionare nel luglio del 1903 e diedero buoni risultati, per come si legge in una relazione del consigliere comunale sig. Garibaldi Bosco (1), sia col far diminuire il prezzo del pane degli altri forni, sia col farne migliorare la qualità.

5. *Altri esempi di municipalizzazione dei servizi.*

Togliamo dalla *Riforma Sociale* questi dati di fatto.

Il municipio di Parigi nel 1890 impiantò uno stabilimento comunale di luce elettrica, per uno degli otto settori in cui era stata all'uopo divisa la città, mentre per gli altri sette rioni il servizio dell'energia elettrica venne affidato a compagnie private.

Dopo molti anni di esercizio il comune non aveva fatto alcuna ammortizzazione, nè aveva percepito un centesimo di utili, malgrado vendesse ad un prezzo più elevato delle compagnie private.

Ciò avveniva perchè il comune produceva l'energia a costo più alto di quello dei privati imprenditori.

Molti esempi di municipalizzazione di tranvie, di gas, di elettricità, di condutture d'acqua e di altri servizi si possono esaminare leggendo i tre poderosi volumi, che la commissione d'inchiesta, nominata dal Governo degli Stati Uniti, ha pubblicato come riassunto dei suoi studi e dei suoi viaggi negli Stati Uniti stessi e in Inghilterra, per esaminare gli effetti di alcune aziende municipalizzate.

Malgrado che questa commissione fosse composta di alte personalità dell'industria, del commercio, della burocrazia, delle organizzazioni operaie, del giornalismo tecnico e della cattedra, e che avesse fatto di tutto per adempiere con coscienza e serenità il suo mandato, tuttavia non riuscì a conclusioni uniformi.

Si divise in due campi, maggioranza e minoranza, e non si trovò d'accordo su alcun punto dei lunghi questionari sottoposti al suo esame e al suo giudizio.

(1) MUNICIPIO DI PALERMO. — *Relazione della commissione amministrativa del mulino e del panificio municipali, gestione 1903, relatore il consigliere Garibaldi Bosco.*

Ciò che per gli uni fu il trionfo, fu per gli altri il disastro; ciò che per gli uni formò la prova positiva per gli altri costituì la prova negativa. Sicchè una sola verità sorge evidente da tale inchiesta ed è l'estrema difficoltà, l'impossibilità quasi di riuscire a conclusioni assolute in una materia così complicata e variabile, i cui dati di fatto, le cui cause e i cui effetti sono in continuo movimento.

Le delusioni subite da molti paesi e principalmente dall'Inghilterra nelle municipalizzazioni sono state messe in rilievo da varie pubblicazioni degne di fede.

In Germania e in Inghilterra si è praticata la concessione delle aziende dei servigi pubblici a compagnie private, sopprimendo il riscatto forzoso da parte del comune o allungandone il termine, e tutelando i consumatori con l'istituzione della così detta scala mobile dei prezzi e dei dividendi.

Partendo da un prezzo massimo e da un dividendo massimo prestabilito, le società concessionarie avrebbero avuto facoltà di aumentare di $\frac{1}{4}\%$ il dividendo loro ogni qualvolta avessero, in una proporzione corrispondente e prestabilita, ridotto il prezzo per i consumatori.

Si è pure adottata la norma che, nel caso di emissione di nuove azioni, queste dovessero essere vendute all'asta, e che il premio eventualmente realizzato sulle azioni dovesse essere investito negli impianti.

Il Belgio ha municipalizzato taluni servigi affidando gli impianti e gli esercizi a compagnie private, e riservandosi soltanto la vendita e le tariffe.

In Francia si sono ottenuti buoni risultati col sistema delle concessioni degli esercizi degli impianti comunali a compagnie private.

La convenzione stipulata a Milano tra il municipio e una società privata per l'impianto e l'esercizio delle tranvie elettriche ha prodotto buoni effetti.

Questi esempi di concessioni di aziende ai privati con particolari garanzie per i consumatori dei rispettivi servigi, e per il comune, costituiscono una prova che, anche senza l'esercizio diretto, l'ente pubblico può conseguire buoni risultati nell'interesse proprio e dei singoli.

SEZIONE 2

Cause ed effetti

1. Cause che determinarono la municipalizzazione del pane a Catania. Effetti economici di essa in rapporto al comune. — 2. Effetti tecnici ed economici del panificio in rapporto ai consumatori e ai contribuenti. — 3. Creazione per ipotesi di talune premesse, relative alla fabbricazione del pane in una città piuttosto estesa del genere di Catania, e conseguenze che ne derivano. — 4. Ipotesi d'un comune da 150 a 200 mila abitanti, in buone condizioni di ambiente, che lasci alla sola industria privata la fabbricazione del pane.

1. Cause che determinarono la municipalizzazione del pane a Catania. Effetti economici di essa in rapporto al comune.

Il funzionamento irregolare dell'industria del pane a Catania prima della municipalizzazione non basta a darci la spiegazione del sorgere di questa.

Non basta a darci tale spiegazione perchè quell'irregolare funzionamento potevasi correggere, o per mezzo della cooperazione privata o tutto al più mediante l'istituzione d'un forno comunale di paragone, in concorrenza coi forni privati, e non per mezzo d'un forzato e dannoso monopolio. Questa spiegazione invece ci viene fornita dall'ambiente della città, dai suoi partiti e dal programma municipalizzatore dei socialisti al potere tendente a far politica di partito o di classe, cose tutte che fortemente agirono sulle forze operanti che diedero per effetto la municipalizzazione in regime di monopolio.

La determinazione dei risultati economici dell'azienda municipale, anche rispetto al comune, è alquanto difficile, e non può condurre che a risultati più o meno approssimativamente veri, per diverse ragioni.

Primieramente perchè questi risultati, data la caratteristica speciale dell'industria della fabbricazione del pane in vaste proporzioni, possono variare e variano da un giorno all'altro, anzi da una fornata all'altra, per effetto delle variazioni nella qualità delle farine, nelle miscele di esse, nella manipolazione della pasta, nella fermentazione, nella cottura, nel peso delle varie forme e qualità di pane. In se-

Le spese di rivendita furono esagerate, perchè l'amministrazione stessa intese il bisogno d'indennizzare i fornai privati per averli coattivamente espropriati dei loro esercizi. Ciò è la conseguenza della risoluzione presa dal comune di sopprimere o d'impedire che sorgesse la concorrenza nella fabbricazione del pane, e di costituire un monopolio per meglio conseguire il fine che si proponeva di raggiungere, d'una amministrazione cioè di partito in favore degli operai e dei consumatori del pane detto popolare, a danno della grande massa della popolazione. Ed è veramente doloroso che si sia fatto sopportare ai consumatori e ai contribuenti un sacrificio non lieve, per impedire la concorrenza privata e per assicurare il monopolio municipale, mentre al contrario in materia di municipalizzazione l'intervento del comune si può giustificare e invocare per sopprimere il monopolio privato e far sorgere la concorrenza leale. E trattandosi d'industrie, che tendono all'organizzazione monopolista, tale intervento è reso ancor più necessario dalla convenienza di sostituire un monopolio pubblico al monopolio privato, per sopprimere, o per rivolgere a profitto della collettività, il soprareddito monopolistico.

Epperò l'inferiorità dell'impresa pubblica di Catania, in comparazione con quelle private, risulta evidente.

2. Effetti tecnici ed economici del panificio in rapporto ai consumatori e ai contribuenti.

Giusta i risultati dell'inchiesta, e gli studi del Dott. Cicero (1), si possono ritenere assodate queste conclusioni.

La qualità del pane municipale fu inferiore, in media, a quella dell'industria privata individuale e collettiva.

Le condizioni igieniche del panificio furono imperfettamente regolari, ma superiori, in media, a quelle degli antichi forni.

Non è possibile — date le molteplici variazioni che avvengono nei prezzi dei prodotti, per l'azione di molteplici forze operanti — fare un confronto tra il prezzo del pane prima della municipalizzazione, e quello posteriore all'attuazione di essa, e riuscire a conclusioni esatte in ordine alle cause di tali variazioni.

Ma, ammesso per ipotesi che ciò si possa fare, crediamo come più approssimate alla verità le conclusioni alle quali su tal riguardo

(1) D.R. CICERO. — *La municipalizzazione del pane*. « Giornale degli Economisti ». numero di Dicembre 1904 e numeri successivi.

pervennero il Buffoli (1) il Barzini (2) e il Dott. Cicero (3), anzichè quelle sostenute dall'amministrazione comunale. E pertanto crediamo che, tutto al più, si possa accennare ad una diminuzione di prezzo di circa 3 centesimi a chilogrammo di pane, e non a una diminuzione di 12 centesimi come vorrebbe dare ad intendere il comune, ma non possiamo ammettere con sicurezza che tale diminuzione sia la conseguenza diretta della municipalizzazione, nel senso che non si sarebbe avuta se questa non ci fosse stata.

Particolarmente pei consumatori di pane municipale, il guadagno, che essi risentirono per effetto del diminuito prezzo, fu neutralizzato dalla qualità meno buona del pane, e dalla quota-parte di perdita che essi subirono nella loro qualità di contribuenti del comune, in seguito al *deficit* verificatosi nell'azienda municipale.

I consumatori del pane non municipale non sopportarono che una sola perdita, e cioè quella come contribuenti del comune; essi godettero i vantaggi del prezzo più basso, e della migliore qualità del pane (pane della cooperativa e *casareccio*).

Il prezzo del pane popolare di terza qualità era mantenuto assai basso — al di sotto del costo — per partito preso (4), allo scopo di favorire una certa classe di consumatori — circa il 19 % della popolazione secondo l'inchiesta — a danno di tutto il resto, cioè dell'81 per cento dell'intera massa popolare.

Non è il caso di discutere su questa forma di protezione di classe, la quale può anche prendere le apparenze di beneficenza pubblica, perchè tale discussione ci condurrebbe al di là dei limiti di questo capo.

Accenniamo solo che la carità obbligatoria è più pericolosa della carità spontanea, e che, più i fondi destinati alla beneficenza diminuiscono per effetto della carità pubblica obbligatoria, più questi fondi si restringono per alimentare l'elemosina libera particolare.

(1) Il signor BUFFOLI è il noto e benemerito Presidente dell'Unione cooperativa di Milano. Egli si recò espressamente a Catania per fare un'inchiesta sul panificio. (*Giornale della cooperativa di Milano*, Febbraio 1903).

(2) Il signor BARZINI, l'ottimo redattore del *Corriere della sera* di Milano, si recò anche lui a Catania per studiare il funzionamento del panificio. (*Corriere della sera* di Febbraio e Marzo 1903).

(3) CICERO. — *Op. cit.*

(4) DE FELICE. — *Giornale Corriere di Catania*, organo dei partiti popolari dell'8 agosto 1904, e dell'11 settembre 1904.

E frattanto questa medesima protezione di classe prova che la municipalizzazione permette di realizzare altri spostamenti artificiali di ricchezza a vantaggio di taluni cittadini, oltre di quelli che nelle imprese municipali si sogliono realizzare a favore degli impiegati, degli appaltatori favoriti, e di altre particolari categorie di persone protette.

3. *Creazione per ipotesi di talune premesse, relative alla fabbricazione del pane in una città piuttosto estesa del genere di Catania, e conseguenze che ne derivano.*

Esaminiamo adesso alcune conseguenze possibili di talune premesse, che noi stabiliamo per ipotesi modificando le condizioni reali del fenomeno del panificio di Catania.

Stabiliamo pertanto tre casi:

1. Quello in cui il municipio di Catania, a parità di ambiente della città, invece di istituire il noto panificio, abbia adottato il provvedimento, per far migliorare la produzione privata del pane, di far sorgere, sussidiandola, una privata cooperativa.

2. Quello in cui il comune, sempre a parità di ambiente, abbia stabilito di non intervenire in alcun modo nell'industria del pane, nemmeno col calmiere, limitandosi alla sola sorveglianza igienica.

3. Quello in cui il comune, in migliori condizioni di ambiente, abbia istituito un forno municipale di paragone in concorrenza con l'impresa privata.

1. *Caso.* Il municipio, sia perchè ha sperimentato la inefficacia del calmiere, sia perchè non ha visto ancora sorgere delle libere associazioni private, tendenti a combattere le coalizioni dei fornai e a migliorare la produzione del pane, in rapporto alla qualità, all'igiene e al prezzo, viene nella determinazione di tentar di risolvere la questione facendo sviluppare l'associazione privata per mezzo di sussidi.

In tal guisa il comune, sia mediante esenzioni fiscali, sia per mezzo di altre forme di sussidio, promuove l'istituzione e il funzionamento di una o più cooperative per la produzione del pane, in concorrenza coi fornai privati.

In questo caso possono verificarsi tre combinazioni:

a) O le società sussidiate, dopo un primo ed unico sussidio da parte del municipio, seguitano a funzionare vivendo da sè, e in tale ipotesi l'intervento dell'autorità è stato, in ultima analisi, proficuo, tutti i consumatori, compresi quelli dei forni preesistenti — dal momento che viene a svilupparsi la concorrenza — riescono a trarre

un vantaggio, e i contribuenti vengono solo a sopportare il danno equivalente all'importare dell'iniziale sussidio.

b) O conducono una esistenza precaria e anemica, in guisa d'aver sempre bisogno del sussidio comunale per funzionare stentatamente, e in tale ipotesi i consumatori potranno godere un vantaggio più o meno sensibile, ma subiranno continuamente una perdita come contribuenti, nella misura del sussidio accordato. E non è improbabile il caso che il sussidio possa esclusivamente trasformarsi in una forma insidiosa di protezione, soltanto a favore d'un gruppo di consumatori o di produttori o di capitalisti, senza punto avvantaggiare gli altri gruppi, e pur gravando a peso di tutti i contribuenti.

c) O le società sussidiate, malgrado il sussidio, dopo un tempo più o meno breve soccombono, e in questo caso i consumatori potranno godere dei temporanei vantaggi, e i contribuenti avranno una perdita netta, equivalente all'importo del sussidio.

Come si vede la questione è strettamente legata a quella dei premi all'industria, la quale, in tesi generale, si risolve in senso negativo, nel senso cioè di negare la giustizia e la convenienza di siffatti premi, come quelli che: o sono inutili e si traducono in un artificiale spostamento di ricchezza, o si trasformano in una perdita netta, a seconda che l'industria abbia o non abbia in sè le condizioni della propria vitalità.

Ciò è verissimo nella generalità dei casi. Non è esclusa, però, sia pure come semplice eventuale eccezione, l'ipotesi che il premio, concesso una volta tanto all'inizio d'un'impresa, giovi a dare una prima spinta ad una industria, vitale da se stessa, ma i cui possibili organizzatori siano paurosi e tentennanti d'intraprenderne la coltivazione.

2° Caso — Questo caso può dar luogo con maggiore probabilità ai seguenti fenomeni :

a) O i fornai privati, gradatamente e per mezzo della vigilanza igienica dell'autorità, migliorano la loro industria e mantengono ad un regolare ed equo livello i prezzi, e in tal caso la questione si risolve in bene dei consumatori, senza danno o pericolo pei contribuenti.

b) O i fornai, sia per effetto della insufficiente vigilanza municipale — ipotesi probabile, date le condizioni non buone dell'ambiente — sia per effetto della loro coalizione, non migliorano la qualità del prodotto, e tengono alti i prezzi, e in questo caso possono molto

probabilmente effettuarsi due conseguenze: o i cittadini si organizzano, dopo un periodo più o meno non buono della fabbricazione del pane, liberamente in associazione, per combattere i fornai e far migliorare il prodotto; o sorge un movimento quasi incosciente della collettività, tendente a manifestare il male e ad invocare come rimedio una più rigorosa vigilanza da parte dell'autorità, o un sussidio qualsiasi, anche in linea transitoria, atto a stimolare l'iniziativa privata, movimento che in seguito potrà fare agire le energie individuali indipendentemente dall'azione coattiva del comune.

Nella prima ipotesi la questione potrà essere risolta per opera dell'iniziativa individuale, in un tempo più o meno lungo, senza spesa da parte della municipalità, o tutto al più con un sacrificio più o meno esteso — che potrà anche essere esclusivamente di lavoro — degli organizzatori dell'impresa privata.

Nella seconda la questione si potrà risolvere in un termine più lungo, o mediante la sola azione privata, o per mezzo di un certo sacrificio da parte dei contribuenti.

3° Caso — In questa combinazione è da ritenere, con moltissima probabilità, che la questione potrà essere in breve tempo risolta con l'intervento del comune, senza sacrificio da parte dei contribuenti.

E difatti l'esempio surricordato di Palermo ci dimostra che, malgrado le condizioni di ambiente di questa città non siano così perfette, come quelle che supponiamo in questo terzo caso — e ciò è in parte provato anche dalle condizioni finanziarie non molto liete di questo municipio — la questione è stata in certa guisa discretamente risolta.

Ora, se è stata così risolta a Palermo, a fortiori è da ritenere che possa essere risolta, e con maggiore soddisfazione dei consumatori, nel caso ipotetico in esame, a causa delle buone condizioni di ambiente messe a fondamento.

Anzi possiamo logicamente ammettere, e con molta probabilità di non errare, che nell'ipotesi di cui ci occupiamo il municipio poteva fare a meno d'intervenire, potendo la questione essere risolta per mezzo della sola azione libera dei cittadini.

L'intervento municipale per mezzo del forno di paragone può continuare più o meno a lungo, o può essere sospeso, a seconda delle particolari condizioni del caso. Anche nell'ipotesi che si sospenda l'esercizio di codesto forno, rimane sempre costante l'azione diremo

così potenziale di esso, che serve ad impedire, o per lo meno ad attenuare di molto, le eventuali coalizioni dei fornai.

Senza dire che esso avrà potuto servire con molta probabilità, specie nell'ambiente in ipotesi, a stimolare l'energia privata a ricorrere all'associazione libera per mettere a dovere i panettieri.

Giova appena avvertire che tutte le conseguenze predette si possono con maggiore o minore probabilità verificare, ma possono non verificarsi affatto, in tutto o in parte, a causa delle molteplici forze operanti, che variamente dirigono i fenomeni sociali, anche in ambienti considerevolmente progrediti.

Ed è abbastanza difficile il determinare in un dato periodo il grado di progresso d'un ambiente, a causa del continuo movimento dell'evoluzione e delle varie forze antagonistiche in azione, le quali ora accelerano, ora ritardano, ora impediscono, e talvolta spingono in senso contrario il movimento evolutivo.

4. Ipotesi d'un comune da 150 a 200 mila abitanti, in buone condizioni di ambiente, che lasci alla sola industria privata la fabbricazione del pane.

Malgrado le condizioni d'ambiente di molte città non siano in atto così buone, come quelle che qui immaginiamo, è anche questa una ipotesi reale, se si consideri che le condizioni d'ambiente non si possono certamente stabilire in maniera assoluta, e di essi si può parlare solo con riferimento ad altre, in istato peggiore o in istato migliore.

Frattanto, e solo per espediente logico, riterremo come forma tipica di comune in buone condizioni d'ambiente un comune bene amministrato, la cui ricchezza sia in continuo progresso, e le condizioni intellettuali, economiche, di civiltà, e morali degli abitanti del quale siano alquanto soddisfacenti e sempre in progresso.

Una prima osservazione da premettere, al quesito che ci proponiamo di studiare in questo paragrafo, un'osservazione diremo così pregiudiziale, si è che, date le buone condizioni d'ambiente stabilite come premesse, l'industria privata del pane potrà funzionare così bene da sè, per opera dei fornai sparsi nei vari rioni della città in ipotesi, e tutto al più per opera di qualche cooperativa di produzione, che non vi potrà essere alcun problema da studiare e da risolvere in ordine alla fabbricazione del pane.

Ma contro un'osservazione siffatta si può dire che, nè le condizioni generali di ambiente, nè quelle speciali della fabbricazione del

pane sono tanto buone, da non essere suscettibili di ulteriore miglioramento.

Sicchè, anche ammettendo un avanzato grado di bontà in tutte codeste condizioni, il problema esiste sempre ed è suscettibile di studio e di soluzione approssimativa, limitatamente alla porzione di miglioramento che nell'industria in esame si vuole e si può raggiungere.

Poniamo dunque come punto di partenza un comune non inferiore a centocinquantamila abitanti, in avanzata civiltà, la cui industria del pane, esercitata dai forni più o meno estesi sparsi per la città e per il suburbio, lasci a desiderare, sia per la qualità del prodotto che per il prezzo.

Esaminiamo ciò che con maggiore probabilità potrà accadere, se il comune in ipotesi non stimerà opportuno e conveniente d'intervenire, in una maniera qualunque, nell'industria privata, e crederà utile, nell'interesse stesso dei consumatori e dei contribuenti, di abbandonare l'impresa solo alle libere energie dei cittadini.

Ciò premesso, riteniamo che possano verificarsi probabilmente due conseguenze: o i cittadini liberamente, spontaneamente e senza molto ritardo provvederanno all'istituzione di una o più società, per concorrere cogli antichi fabbricanti, e ottenere il desiderato e possibile miglioramento della produzione del pane; o rimarranno per un certo tempo più o meno lungo inattivi, continuando a subire il trattamento non buono dei fornai.

Nel primo caso, che ci sembra il più probabile a causa dell'ambiente stabilito come premessa, la questione potrà essere risolta, in un tempo più o meno breve, anche perchè è da ritenere, per le condizioni sociali supposte, che le private società possano funzionar bene.

Nel secondo caso è da presumere che, malgrado la temporanea inerzia dei cittadini, sorga in seguito fra questi un movimento quasi incosciente, il quale, oltre a mettere in maggiore evidenza la gravità dell'inconveniente che si lamenta, spinga taluni consumatori alla ricerca cosciente del relativo rimedio.

In questa ricerca il numero degli osservatori si allarga man mano, fino a raggiungere tale estensione da esercitare una considerevole influenza sull'opinione pubblica.

Frattanto non è mancato di sorgere il dibattito fra le varie tendenze: quelle che ripongono maggior fiducia nell'iniziativa privata,

e quelle che attendono la soluzione di simili quesiti dall' intervento dell' autorità.

E in tale dibattito, nel quale si son messi abbastanza in luce gli argomenti in favore e contrari alle due opposte tendenze, non mancheranno di prevalere—dato l'ambiente progredito e dati i sentimenti egoistici che, malgrado lo sviluppo dell'altruismo e del mutualismo, sono tuttora preponderanti nelle collettività attuali — le ragioni che si sogliono addurre contro l'opera delle pubbliche amministrazioni, e che rendono queste, per molti rispetti, inferiori alle imprese private.

E pertanto i sostenitori del non intervento del comune finiranno per dimostrare la superiorità di queste imprese, sia pure istituite e condotte in forma di associazione, di fronte alle pubbliche, e per conseguenza riusciranno, in un tempo più o meno lungo, a spingere l'iniziativa privata ad organizzarsi per migliorare l'industria del pane.

E trattandosi, nella specie, della municipalizzazione del pane, i sostenitori dell'esercizio privato soggiungeranno essere preferibile il non intervento del comune, anche per il fatto che la fabbricazione del pane non tanto si presta, per le ragioni abbastanza note, che mettono in evidenza le difficoltà tecniche dell'impresa e quelle inerenti alla distribuzione del prodotto, ad essere organizzata e condotta a grande industria accentrata.

Sembra assai probabile, pertanto, che i cittadini del comune da noi immaginato per ipotesi, e preso in esame, finiranno, presto o con ritardo, per avviarsi verso la soluzione della questione della fabbricazione del pane mediante le loro libere energie e senza l'intervento dell'autorità municipale.

CONCLUSIONE

L'analisi rigorosamente obiettiva, che abbiamo cercato di fare dei fenomeni posti a base del nostro studio, e le risultanze sintetiche, che ne sono conseguentemente derivate, crediamo che siano sufficienti a mettere il lettore al caso di potere trarre facilmente da sé le necessarie illazioni.

Faremmo addirittura a meno, pertanto, di addivenire a questa breve conclusione, se non credessimo conveniente di riunire in poche parole i principali risultati del nostro lavoro.

Pare che sia stato sufficientemente chiarito che ogni municipa-

lizzazione dev' essere studiata nelle varie particolari condizioni, in cui essa si svolge, le quali servono a farle assumere aspetti differenti e a farle dare soluzioni diverse.

Si è dimostrato che il panificio di Catania, nel forzato regime monopolistico in cui fu istituito ed esercitato dal partito socialista al potere, produsse dannosi risultati per il comune, per quasi tutti i contribuenti e per la grandissima maggioranza dei consumatori.

I danni di tali risultati diminuirono per effetto della società cooperativa del pane, la quale tolse al panificio il suo primitivo carattere esclusivamente monopolista e lo condusse in certa guisa verso un regime di concorrenza.

Si è provato altresì:

a) Che le condizioni d'ambiente di Catania non erano, al tempo della municipalizzazione del pane, favorevoli alla buona amministrazione delle cose pubbliche, e quindi allo sviluppo dell'industria municipale.

b) Che l'esercizio del potere, e quindi la gestione d'una impresa municipale, si può facilmente trasformare, dato tale ambiente, in un mezzo efficace perchè il partito imperante attui una politica di classe, a vantaggio di pochi attivi e a danno di moltitudini disordinate o inerti.

c) Che il caso in cui la municipalizzazione del pane, in una città estesa e popolata, del genere e nelle condizioni di Catania o di Palermo, possa con maggiore probabilità recare vantaggio al comune, ai contribuenti e ai consumatori, è quello d'un panificio municipale, gestito in concorrenza coi fornai e mugnai privati.

In una delle pubblicazioni che trattano del panificio di Catania si leggono queste parole: « se si potesse e sapesse migliorare l'organizzazione dell'impresa, i benefici teorici della produzione municipale nella industria del pane, su cui hanno insistito molti scrittori, diventerebbero pratici e reali ».

Crediamo che con questa conclusione non si riesca a risolvere alcun quesito, dal momento che il far derivare il conseguimento dei vantaggi teorici della municipalizzazione, dal fatto *di potere e sapere* migliorare l'organizzazione dell'impresa ad essa relativa, non ha alcun pratico significato, fino a tanto che non si riesca a determinare se, e come una data impresa, in concrete condizioni, si possa e si sappia convenientemente organizzare e amministrare.

E così, nel caso concreto del panificio di Catania, il problema,

a nostro modesto avviso, consiste appunto nel vedere se, e in qual modo, si sia potuto e saputo migliorare l'organizzazione del panificio, date le condizioni di ambiente di Catania, e tenuta presente la connessione tra la molitura dei grani e la fabbricazione del pane e della pasta per il più economico impiego degli sfarinati. E, in termini più generali, nel vedere se, e in qual modo, date le condizioni della città, si sia potuto e saputo migliorare l'industria del pane nell'interesse di tutti i consumatori.

Dato l'ambiente non sembra facile che si sia riuscito a trovare un abile condottiero dello stabilimento. Difatti, in tutto il tempo in cui il panificio fu in esercizio, esso rimase in istato di provvisoria e alternata direzione. E ammesso, per ipotesi, che codesto duce si sia riuscito a trovare, sembra difficile che i partiti politici della città, coi loro quasi abituali programmi di politica di classe, gli abbiano consentito di fare completamente il suo dovere.

Date le difficili e mutevoli condizioni dei fenomeni complessi, cui il problema della fabbricazione del pane in una grande città si riferisce, non crediamo che si possa trovare per esso una soluzione assoluta.

Viceversa riteniamo solo possibile di avviare il problema verso una probabile e relativa soluzione, per il raggiungimento della quale siamo d'avviso che sia conveniente, a seconda delle speciali condizioni del momento, di seguire una di queste vie: o quella dell'esercizio di paragone d'un panificio municipale e d'un annesso mulino e pastificio, in concorrenza coi fornai, coi fabbricanti di paste e coi mugnai privati; o quella di abbandonare la panificazione solo alla libera iniziativa privata, limitando l'azione del comune ad una rigorosa sorveglianza igienica.

*
* *

In ordine ai risultati, che la municipalizzazione può dare, esaminiamo tre casi, che possono essere considerati come tre lati o aspetti che il fenomeno di essa può presentare.

a) o il caso in cui dia risultati assolutamente inferiori all'impresa privata, in quanto l'impresa pubblica produca a costo superiore e venda a prezzi più alti della privata;

b) o quello in cui dia risultati migliori in quanto produca a costo inferiore e venda a prezzi più bassi;

c) o quello in cui dia risultati intermedi, in quanto produca a costo più alto ma venda a prezzi più bassi.

Nel primo caso, che è precisamente quello del panificio di Catania, la municipalizzazione riesce dannosa ai cittadini.

Nel secondo caso riesce evidentemente proficua, perchè realizza il fine di far godere ai cittadini dei servigi a costo minore.

Nel terzo caso, mentre apporta un vantaggio ai consumatori dei prodotti o dei servigi cui si riferisce, in quanto ne fa loro pagare di meno il consumo, può apportare un danno alla collettività dei cittadini presa nel suo insieme, in quanto il maggior costo di produzione, potendo derivare da un inutile sciupio di beni, si può tradurre in una perdita collettiva di ricchezza.

Che se il maggior costo derivi soltanto da maggior quantità di salari, o da sottrazioni di beni, in tali casi non vi è alcuna perdita collettiva, e tutto si riduce ad una diversa ripartizione di ricchezza che si viene a determinare, in quanto questo maggior costo, invece di rimanere a beneficio del produttore privato, e dei suoi cooperatori, si trasferisce a vantaggio dei salariati o degli autori delle sottrazioni.

Nell'ipotesi in cui si verifichi anche il caso che l'impresa lasci a favore dell'ente pubblico un guadagno, che serva ad accrescere le entrate annue del bilancio, questo guadagno, secondo i fautori della municipalizzazione, viene considerato come un considerevolissimo vantaggio.

Noi riteniamo invece che apporti anche un danno, perchè tale guadagno non è altro che il prodotto d'un'imposta indiretta di consumo di iniqua ripartizione.

Sicchè, ammesso che questo guadagno si possa realizzare, crediamo che in tal caso si debbano ribassare i prezzi di vendita dei prodotti, per devolverlo a vantaggio dei consumatori, in proporzione dell'individuale consumo, invece di lasciarlo a favore dei contribuenti.

A seconda che si guardi con maggiore interesse l'uno o l'altro di tali aspetti, si costituiscono i fautori o i contrari alla municipalizzazione.

Ma l'opera della scienza, più che servire ad esprimere, a priori, una preferenza per una data istituzione, serve ad esaminare, senza alcun preconceito, le cause, gli effetti e le condizioni, di quanti più fenomeni sia possibile di studiare nell'istituzione presa in esame,

Quando ciò sarà fatto, si tratterà di vedere nel caso concreto quali condizioni si sono tradotte in forze operanti, e quali risultati si potranno con probabilità conseguire. Solo allora si potrà decidere sulla preferenza d'accordare ad una istituzione, preferenza che sarà sempre relativa alle condizioni di fatto, che caso per caso l'istituzione medesima accompagnano.

Ora, date le condizioni di fatto dei comuni tipi della Sicilia presi a studiare, e principalmente date le loro condizioni d'ambiente, a noi sembra che il caso più probabile, che possa verificarsi con l'attuazione della municipalizzazione, sia quello in cui essa riesca dannosa pei cittadini, principalmente per l'inferiorità della pubblica amministrazione di fronte ai privati nella gestione delle aziende industriali.

D'altra parte è utile mettere nella sua vera luce un argomento favorevole alla municipalizzazione, che però viene considerato esageratamente proficuo dai fautori di essa.

Siccome talune aziende tendono per loro natura ad essere condotte in regime di monopolio, è preferibile che esse vengano gestite dal comune anzichè da intraprenditori privati, per impedire che questi godano i soprarredditi monopolistici, e per avvantaggiare perciò i consumatori.

Ammesso pure che l'azienda municipalizzata riesca a dare risultati vantaggiosi, non è vero che il monopolio privato riesce sempre e in tutti i casi di gravissimo nocumento ai consumatori, dal momento che il monopolista, date le condizioni mutevoli del mercato, può avere interesse a ridurre al minimo il suo soprarreddito, pur di estendere al massimo grado il numero dei consumatori. Questo minimo soprarreddito può consentire prezzi di vendita minori dell'impresa municipalizzata.

Ma la collettività comunale, trattandosi di aziende private nelle quali è necessario un intervento qualsiasi del comune, ha i mezzi di elidere in parte se non in tutto il reddito monopolistico del produttore privato, e farlo ridondare a vantaggio dei consumatori.

Questi mezzi consistono principalmente nella concorrenza, che agisce nel momento della concessione dell'impresa al privato assunto, nell'imposizione delle tariffe di vendita del servizio o del prodotto e di altre speciali condizioni, nella partecipazione agli utili del comune ecc. ecc.

E così l'argomento del gravissimo danno del monopolio privato perde gran parte del suo valore.

In conclusione il problema della municipalizzazione come del resto tutte le questioni che si riferiscono alla estensione delle attribuzioni delle collettività organizzate, e alla corrispondente limitazione della libera attività privata, è uno di quei problemi che si possono risolvere con approssimazione, tenuto calcolo di tutte le circostanze e di tutte le forze favorevoli e contrarie del caso concreto, e tenute presenti le condizioni private e sociali del momento.

CAPO III

Tasse e diritti

1. *Dati di fatto.* — Giova premettere che le nostre leggi usano la parola « *tassa* » anche per taluni tributi che hanno tutti i caratteri sostanziali dell'imposta.

Per citare un esempio accenniamo all'art. 164 della legge comunale e provinciale, che fa menzione della *tassa* di esercizio e rivendita, di quella di famiglia o focatico, di quella sulle vetture, sui domestici ecc. ecc., mentre non vi è alcun dubbio sul carattere d'imposta di questi tributi. Conviene evitare questa dannosa confusione, attribuendo ad ogni tributo il suo vero nome.

In questo capo tratteremo esclusivamente delle tasse comunali, e di certi diritti che i comuni riscuotono per alcuni speciali servizi che essi rendono ai contribuenti, diritti che costituiscono in fondo delle tasse.

Nei comuni da noi presi a studiare questa categoria di entrate ha limitata importanza, a causa della sua poca varietà e del suo ristretto gettito. Secondo i dati dei nostri documenti essa non rappresenta che l'uno, il due e in qualche comune il cinque per cento di tutte le entrate effettive. La cifra di 14,28, segnata per tutti i comuni, non rappresenta i diritti e le tasse di cui ci occupiamo, ma comprende alcune di quelle imposte, che, come abbiamo accennato, vengono impropriamente chiamate tasse.

Dal prospetto del documento XV risulta che l'entrata in esame non rappresenta che una quota individuale di pochi centesimi, che sale tutt'al più a una o due lire per qualche grande città, come Milano o Torino. Anche le percentuali individuali, rispetto alla ricchezza presunta degli abitanti d'ogni comune, danno cifre poco rilevanti come si legge nel documento XIX.

Per il municipio di Palermo, come ha notato l'inchiesta, il provento dei diritti di segreteria e di stato civile è stato alquanto scarso.

Il Bonomi presenta alcuni dati in ordine alla categoria di en-

trate di cui ci occupiamo, che si riferiscono ai comuni italiani, avvertendo che i numeri in corsivo non sono cifre effettive, ma cifre desunte da alcuni calcoli approssimativi (1).

Come si vede dal prospetto che riportiamo in nota, tranne che nella categoria dei diritti del conciliatore e dei diritti diversi, in tutte le altre vi è un aumento. La più importante fra tutte è quella che comprende gli affitti di banchi e le occupazioni di aree.

Le tasse scolastiche erano nel 1899 riscosse in soli 289 comuni, di cui 41 erano capoluoghi di provincia ed assorbivano quasi due terzi del provento complessivo.

Ciò dimostra che nei comuni minori vige la gratuità completa dell'istruzione, e che nei maggiori esistono scuole professionali, commerciali e artistiche, che determinano l'applicazione di tasse.

È assai diffusa la tassa di licenza per caffè, osterie, alberghi ecc., nella quale si ravvisa un corrispettivo per la più diretta vigilanza di cui questi esercizi hanno bisogno. Nel 1899 essa era adottata da 6014 comuni, fra i quali tutti i capoluoghi di provincia meno otto.

La tassa sulle aree pubbliche era applicata nel 1899 in 2272 comuni, tra i quali tutti i capoluoghi di provincia meno due.

Meno diffusa è stata la tassa per l'uso di pesi e misure pubbliche, la quale ha avuto applicazione solo in 1985 municipi.

*
* *

La nostra legge ha conferito ai comuni il diritto privilegiato di esercitare il servizio dei pesi e delle misure, con esclusione d'ogni

(1)

DENOMINAZIONE	1887	1891	1895	1899
Tasse scolastiche. . .	691.914	770.037	984.014	1.043.836
Tassa di licenza per alberghi e caffè. . .	374.210	421.697	443.498	429.616
Diritti sugli atti di stato civile.	379.693	555.946	513.874	786.965
Diritti del giudice conciliatore e diversi .	2.486.343	2.416.464	1.676.723	1.007.199
Affitti di banchi e occupazioni di aree .	3.053.112	3.818.427	4.512.538	4.900.212
Diritto di peso e misura pubblica	971.022	1.028.478	1.025.883	1.049.846

altro possibile esercente. Si ritiene perciò che tutte le volte che sensali, intermediari o altre terze persone si recano, a richiesta di privati e mediante compenso, a misurare le merci con utensili propri, abbia luogo la contravvenzione per concorrenza.

Quei diritti che nei bilanci dei nostri comuni vengono detti « *diritti diversi* » non sono stati quasi mai considerati come un compenso per l'utilità che dagli atti cui essi si riferiscono deriva al richiedente, ma hanno avuto una base empirica e una misura arbitraria.

Nei bilanci presi a studiare non si trovano partite relative a pedaggi per la costruzione di strade comunali dichiarate obbligatorie dalla legge.

Queste strade mirano ad unire il centro maggiore di ciascun comune col capoluogo del rispettivo circondario e col maggior centro di popolazione dei comuni vicini.

Hanno pure lo scopo di mettere in comunicazione i maggiori centri di popolazione d'ogni comune con le ferrovie e coi porti, nonché le frazioni più importanti dello stesso comune.

Alla costruzione di esse, qualora non bastino le risorse ordinarie, si può provvedere con un fondo speciale così formato:

a) d'una sovrimposta sui tributi diretti non eccedente il 5 % della parte erariale;

b) d'una imposta speciale sui principali utenti;

c) da prestazione d'opera degli abitanti del comune;

d) da pedaggi;

e) da sussidi dello Stato e della Provincia;

f) da offerte volontarie e da vendita d'aree abbandonate.

Per principali utenti vengono considerati i proprietari di terre d'una zona adiacente alla strada in costruzione per la larghezza d'un chilometro da ciascuna parte, e i proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali.

Molti paesi hanno adottato tali disposizioni per lo sviluppo della rete stradale intercomunale.

In Francia ha avuto larga applicazione il sistema delle prestazioni della mano d'opera in natura da parte dei contribuenti. Il settanta per cento di essi ha preferito il contributo in natura all'equivalente in denaro.

In Italia simili applicazioni si son fatte di rado, e si sono attuati raramente anche i pedaggi, i quali sono caduti del resto in disuso nelle finanze dei paesi più progrediti.

Anche le tasse comunali in genere sono poco attuate nei comuni italiani.

2. *Cause ed effetti.* — La causa prima delle tasse è in generale il bisogno, che gli individui hanno di usufruire di talune utilità divisibili, che può ad essi rendere l'ente pubblico a loro richiesta.

L'effetto principale di esse suol essere di ricostituire il costo di produzione di tali utilità.

La tassa per occupazione di suolo pubblico ha per causa il particolare bisogno e quindi il vantaggio che dall'occupazione ha l'occupante, sia per l'esercizio di industrie o di commerci, che per comodità personale.

L'esercizio delle tramvie e degli omnibus, costituendo un'industria che usufruisce in larga misura delle vie pubbliche, può dar causa ad una speciale tassa, anche come compenso della particolare tutela che tale servizio richiede nell'interesse dei consumatori di esso.

Il bisogno di garantire la giustizia nella compra-vendita delle merci è causa dell'istituzione del pubblico pesatore e misuratore, e quindi della tassa che vi si riferisce.

Cause d'igiene danno origine ai pubblici macelli e alle relative tasse.

La necessità del servizio dei mezzi di comunicazione può dar luogo alle imposte e alle tasse relative a talune strade e a taluni ponti.

Siccome questi mezzi di comunicazione possono giovare dippiù e coloro che di essi più direttamente e più intensamente si servono, così è giusto che costoro contribuiscano più fortemente per la reintegrazione del costo di produzione del servizio di cui godono. Sorge così il fenomeno del pedaggio, in aggiunta alle speciali imposte e alle imposte generali di cui s'è fatto cenno.

Nelle città piuttosto estese, in luogo del pedaggio, può convenire imporre un tributo speciale ai proprietari di bestie da tiro e da soma, e di veicoli, sebbene nemmeno questo espediente riesca allo scopo di proporzionare il vantaggio, che l'utente trae dal servizio, al costo che questo cagiona alla pubblica impresa.

Il pedaggio produce vari inconvenienti i quali si riassumono: nella difficoltà di riscossione, nelle frodi, nell'incomodo pei contribuenti, negli ostacoli per lo sviluppo della produzione, della circolazione e del consumo della ricchezza. Questi difetti, uniti ad altre circostanze del moderno ambiente sociale, per cui si ritiene più conveniente che il

demanio stradale sia lasciato senza vincoli al godimento di tutti i cittadini, e che a coprire il costo di esso si provveda con imposte, hanno prodotto la scomparsa dei pedaggi. Così si spiega il non uso di essi anche nei comuni presi a studiare.

*
* *

Le tasse sono pertanto causate da certi servizi, il cui bisogno e il cui consumo si possono individualizzare qualitativamente e quantitativamente.

Gli enti pubblici per soddisfare quei bisogni individuali, che reputano potere più economicamente appagare mediante l'azione collettiva, sono nella necessità di disporre di beni, i quali possono essere forniti: o dal reddito del patrimonio dell'ente medesimo, o dalle contribuzioni private dei singoli individui. Questo reddito e queste contribuzioni costituiscono e reintegrano il capitale sociale necessario alla produzione dei servizi pubblici.

Il problema della distribuzione dei tributi fra i singoli contribuenti, in proporzione dell'utilità individuale che a questi viene resa dall'ente pubblico, è assai difficile ed importante.

Ogni servizio pubblico, generale o particolare, determina una spesa, la quale dovrebbe essere ripartita fra i suoi singoli consumatori, in base al calcolo economico individuale e in guisa che l'utilità da ciascuno consumata compensi il costo di produzione sopportato.

Col sistema delle tasse tale ripartizione si fa in base alla domanda attiva del servizio pubblico fatta dal singolo, e alla spesa pubblica da questi provocata.

Col sistema delle imposte la ripartizione non si fa col criterio del consumo, perchè non si conosce il dato della quantità di servizio pubblico richiesto e consumato da ciascun individuo, e quindi si fa in base alla presunzione che la domanda di servizi pubblici ed il consumo loro aumentino a misura che aumenta il reddito del singolo contribuente.

Questa presunzione suol riuscire più o meno approssimata alla realtà a seconda della composizione e dell'azione dei pubblici poteri, dell'ambiente sociale, e di altri coefficienti.

L'indice del reddito non significa che questo debba essere il criterio esclusivo di approssimazione per determinare la capacità contributiva individuale, perchè se si conoscessero altri indizi, che contribuissero e dare una misura più approssimata della quantità di con-

sumo di servizio pubblico che è ignota, di questi si dovrebbe tener conto nel ripartire l'imposta. Nelle tasse il consumo di servizi è *relativo* alle persone che realmente ne fanno domanda; nelle imposte il consumo si presume *assoluto* per tutti, ed esse perciò acquistano un carattere più generale delle tasse.

Nella tassa il fenomeno dello scambio tra servizio e controprestazione è più evidente; il giudizio sul consumo si fa dall'utente del servizio nel momento della richiesta; e la misura di questo consumo è determinata dal calcolo utilitario del contribuente. Nelle imposte si ha un consumo arbitrario, non suscettibile di espressione monetaria e quindi più direttamente quantitativa; ed il calcolo utilitario tra il consumo del servizio e il relativo costo si fa a priori, in base a presunzioni degli organi dei pubblici poteri, le quali possono riuscire anche fallaci.

In sostanza col sistema della tassa la ripartizione del costo di produzione del pubblico servizio si fa secondo la domanda del consumo individuale del servizio stesso, dando luogo così a un fenomeno simile a quello del prezzo nell'economia privata.

Si è concordi pertanto nel ritenere che la tassa è la quota-parte del costo dei servizi pubblici divisibili, corrisposta dai privati all'ente, a seconda del loro individuale ed effettivo consumo di tali servizi; e che l'imposta è la quota-parte del costo di produzione dei servizi pubblici generali indivisibili, prelevata coattivamente dall'ente sulla ricchezza dei suoi membri.

La distinzione tra tassa e imposta, oltre che al fenomeno della ripartizione fra i singoli del costo di produzione dei servizi, si può anche riferire al fenomeno della costituzione del capitale sociale.

E così la tassa, rappresentando il prezzo del servizio speciale prodotto, presuppone un capitale già costituito nel produttore, e trasformato in servizio, e non è che un mezzo di reintegrazione di questo capitale.

L'imposta è generalmente pagata prima che si incominci, o nel momento in cui s'incomincia la produzione del servizio, ed è così il vero mezzo per la formazione del capitale sociale.

Se il servizio pubblico prodotto dall'ente è consumato da tutti i componenti la collettività, ciascuno, esaminando il proprio consumo variabile, verrà a concludere che sarà lo stesso per lui pagare volta per volta il consumo, o una volta tanto una somma determinata, che rappresenti la media delle varie contribuzioni parziali che avrebbe

dovuto pagare. Con questa specie di abbonamento, che in economia finanziaria costituisce l'imposta, si vengono a risparmiare molte spese di distribuzione del servizio e di riscossione di tasse, e tale risparmio finisce per tornare a vantaggio dei contribuenti.

Con la tassa si ha la riprova dell'utilità del servizio pubblico, il controllo dell'esattezza del calcolo economico, che l'ente ha fatto nel determinare il servizio medesimo, e nel fissare la quota individuale di reintegrazione del capitale per esso impiegato, non altrimenti di come avviene per un privato produttore di beni.

Con l'imposta tale riprova non si può avere, perchè non si ha la domanda del consumo individuale dei servizi generali, il cui costo si covre con l'imposta, e quindi non si sa quanto ciascun utente sarebbe effettivamente disposto a pagare per avere la sua quota-parte di servizi.

All'imposta si può in ogni caso ricorrere; ma per attuare la tassa occorre: che il servizio sia tecnicamente divisibile in unità e si possa vendere al minuto; che la domanda di esso sia individualmente attiva, in quanto sia provocata da un bisogno attuale dell'individuo.

Sicchè, mentre col sistema delle tasse i servizi pubblici vengono offerti ai consumatori presso a poco come i prodotti d'un privato monopolista, e i consumatori ne pagano il relativo costo direttamente, a seconda della propria domanda e del proprio consumo, col sistema delle imposte, invece, i membri della collettività consumano i servizi indipendentemente dalla loro domanda attuale, e ne pagano coattivamente il relativo costo, in una misura proporzionata al consumo individuale in precedenza presunta dai pubblici poteri.

Il sistema delle imposte adunque costituisce, nella sua totalità, un metodo indiretto di ripartizione del costo di produzione dei servizi pubblici generali, mentre il sistema delle tasse costituisce un metodo diretto di ripartire fra i consumatori il costo di quelli speciali.

Dimostreremo a proposito delle imposte come, di fronte alle tasse, che sono tributi diretti per eccellenza, le imposte dirette sieno tributi indiretti di primo grado, e le imposte indirette sieno tributi indiretti di secondo grado.

*
* *

Dato il carattere monopolistico dell'impresa pubblica collettiva, la determinazione della misura della tassa soggiace alle leggi che de-

terminano il prezzo di monopolio, e perciò la tassa può essere uguale, maggiore o minore del costo di produzione del servizio cui si riferisce.

Se la tassa si commisura perfettamente alla quota-parte di costo di produzione della quota-parte di servizio chiesto e consumato da ciascun utente, in tal caso essa produce l'effetto di ricostituire il capitale impiegato dall'ente per la sua produzione.

Se la tassa è inferiore al costo essa serve a ricostituire solo in parte tale costo e lascia a peso delle altre entrate dell'ente la ricostituzione della restante parte.

Ciò suole avvenire per quei servizi che, oltre all'utilità particolare che rendono a chi specialmente li richiede, rendono utilità generali

Se è superiore al costo produce l'effetto di prelevare un'imposta indiretta di consumo sugli utenti, la quale riesce generalmente alquanto sproporzionata al reddito dei singoli contribuenti, perchè avviene di rado che il consumo dei pubblici servizi, che nella specie serve di indice a tale imposta indiretta, sia proporzionato alla ricchezza dei contribuenti medesimi.

Di conseguenza, se il servizio giova esclusivamente a chi lo richiede, è giusto che la tassa sia uguale al costo di produzione.

Ma tali servizi in realtà non esistono nelle collettività politiche, poichè ogni servizio pubblico, che si può rendere col sistema delle tasse, apporta pure una certa utilità sociale, come ad esempio l'istruzione, la posta e la giustizia.

E allora è giusto che la misura della tassa sia piuttosto al di sotto che al di sopra del costo, e che parte di questo venga coperta con contribuzioni a carico della collettività, cioè con imposte.

Data la diversa sensibilità degli organismi che consumano i servizi cui le tasse si riferiscono, e quindi ammessi i risultati diversi dei varî calcoli utilitari di questi consumatori, per effetto dei quali calcoli una stessa dose di servizio rende ai varî organismi vantaggi diversi e acquista perciò diversi valori, dato tutto ciò, potrebbe desiderarsi che la tassa, anzichè al solo costo di produzione, venisse commisurata anche al vantaggio speciale di ciascun utente del servizio, in guisa da non stabilire una misura unitaria uguale per tutte le dosi uguali di questo, ma da fissare una misura disuguale in proporzione alla maggiore o minore ricchezza del consumatore contribuente.

Ma un metodo siffatto di ripartizione sarebbe inattuabile, non

essendo possibile determinare a priori l'utilità subiettiva d'ogni servizio, per ciascun consumatore contribuente.

Fino a un certo punto questa ripartizione a base subiettiva è possibile in parte, e se ne ha prova per esempio nei prezzi dei biglietti ferroviari delle varie classi in cui si suol dividere il trasporto, quantunque in questo caso non si tratti soltanto di vendere a prezzi diversi la stessa dose di servizio, ma di vendere a prezzi diversi dosi diverse in qualità.

Epperò la ripartizione praticamente attuabile è quella per cui si stabilisce una quota unitaria uguale. E così si parte dal presupposto che ad ogni quota-parte di utilità di certi servizi pubblici corrisponda, quasi come avviene nell'economia privata, un prezzo unico, e a questo prezzo nell'economia finanziaria si dà il nome di tassa.

Giova però rilevare, come argutamente è stato dimostrato da autorevoli scrittori, che il prezzo unico nell'economia privata non dipende certo da un apprezzamento utilitarico uguale e costante delle parti contraenti, ma deriva dalla libera concorrenza e dalla così detta impersonalità dello scambio, cioè dalla non completa conoscenza reciproca tra esse parti.

Infatti l'apprezzamento utilitarico subbiettivo d'una prima unità d'un bene è maggiore dell'apprezzamento utilitarico d'una seconda dose, ed è via via decrescente a misura che le dosi del bene aumentano e il bisogno che esse soddisfano viene appagato. Or, se il prezzo si misurasse dall'apprezzamento subbiettivo, dovrebbe variare non solo in relazione al grado diverso del bisogno tra vari individui, ma anche in ragione ai momenti diversi di sensibilità dello stesso individuo.

Ma l'intervento delle due forze economiche anzicennate, cioè della libera concorrenza e dell'impersonalità dello scambio, fa diventare unico pei consumatori di vario apprezzamento utilitarico il prezzo minimo adottato dai diversi produttori concorrenti.

La formazione del prezzo unico nell'economia privata, malgrado i vari apprezzamenti utilitari dei contraenti, avviene a questo modo. Se nel mercato vi è un produttore monopolista, il quale voglia collocare una certa quantità di prodotti, egli ne potrà collocare una prima parte vendendola a colui che è disposto a pagare un prezzo massimo, una seconda parte ad un prezzo minore, poichè l'apprezzamento utilitarico subbiettivo è via via meno intenso, una terza ad un prezzo ancora più basso, e così di seguito, fino ad un dato limi-

te oltre il quale non è più conveniente pel produttore la vendita del prodotto. Si ha un esempio di questo fenomeno nel caso d'una serie di spettacoli teatrali, offerti da una sola impresa, per cui l'imprendario comincia col realizzare prezzi alti, continua con le serate a prezzi ridotti, e finisce con adottare prezzi ridottissimi, man mano che procede oltre con le rappresentazioni d'una medesima opera.

Se vi sono più produttori concorrenti che mettono in vendita lo stesso prodotto si verifica questo. Il compratore soddisfa *indifferentemente* — da ciò il nome dell'*indifferenza economica* dato a questo fenomeno dal Jevons — il suo bisogno, sia domandando la merce che nel momento del suo acquisto uno dei produttori offra al prezzo massimo, sia domandando quella che un altro produttore sia giunto ad offrire al prezzo minimo, di conseguenza è conveniente per lui di dirigere la sua domanda verso quella merce che sia offerta a tale minimo prezzo, e non troverà ostacoli nel produttore non avendo questi la possibilità, nella maggior parte dei casi, di conoscere l'apprezzamento utilitario del compratore. Tutti gli altri compratori si regoleranno nel medesimo modo, e il prezzo minimo dovrà necessariamente imporsi e diventare il prezzo unico.

Nell'economia finanziaria presso a poco è possibile che l'ente pubblico, data l'esistenza di fatto di apprezzamenti subbiettivi diversi, possa attribuire ai vari contribuenti prezzi diversi per la medesima quantità di servizi pubblici consumati. È precisamente per questa ragione che si propugna l'applicazione dell'imposta progressiva.

Ma se ciò è possibile per l'imposta, al pagamento della quale nessuno si può sottrarre, non può verificarsi per la tassa, non conoscendosi in generale a priori l'apprezzamento utilitario dei consumatori di servizi, il cui costo si copre con le tasse, potendosi codesti consumatori sottrarre al consumo di essi, e potendo nella maggior parte dei casi consumarli per interposta persona.

Dal fenomeno del prezzo unico sorge per taluni consumatori il così detto fenomeno della *rendita del consumatore*, la quale consiste nella differenza tra il prezzo minimo che egli realmente paga, e il massimo che sarebbe stato disposto a pagare, secondo il suo apprezzamento utilitario.

È una situazione diversa che si viene a stabilire fra i vari consumatori, la quale deriva dalla loro diversa posizione economica e dai loro diversi calcoli utilitari, e pertanto non si può dire che il prez-

zo unico, tanto per l'economia privata che per l'economia finanziaria, corrisponda ad un principio di giustizia.

*
* *

Accenniamo ora ad alcuni fenomeni di traslazione.

In generale si sogliono studiare solo i fenomeni di traslazione relativi alle imposte, e non quelli relativi alle tasse.

Ciò può derivare dalla circostanza che le imposte si possono trasferire con maggiore probabilità che le tasse, a causa dei più diretti rapporti dell'imposta — principalmente dell'imposta speciale — col reddito colpito, la cui ragione di scambio può essere modificata per dar luogo alla traslazione. La probabilità di trasferire la tassa è molto minore, sia perchè la tassa non colpisce uno speciale reddito ma il reddito complessivo del contribuente, e per conseguenza non tende ad alterare l'equilibrio degli scambi, nella stessa misura in cui tende ad alterarlo un'imposta che colpisce una speciale categoria di redditi, sia perchè il pagamento della tassa ha per il contribuente un carattere di spontaneità tale, che gli attenua di molto la tendenza a liberarsene per mezzo della traslazione. Questa tendenza è al massimo grado nelle imposte speciali, è minore nelle imposte generali, è minima nelle tasse, le quali non hanno la caratteristica della coazione che hanno le imposte, trovano un adeguato compenso, a giudizio del contribuente stesso, nel godimento del servizio pubblico particolare che vi corrisponde, e somigliano in ultima analisi a molte spese private, che volontariamente i singoli fanno, senza che perciò pensino molto a trasferirne il peso su altri individui.

Malgrado codesta minore probabilità delle tasse ad essere trasferite, per la minore influenza che esercitano sugli scambi di fronte alle imposte, non crediamo però che le tasse non siano suscettibili di traslazione, perchè riteniamo che possano destare nel contribuente il desiderio di scaricarne il peso su altre persone, e possano determinare relazioni di scambio tali da rendere in certi casi possibile la traslazione.

Un altro motivo per cui le probabilità di trasferire le tasse sono alquanto minori è questo: che le imposte colpiscono contemporaneamente e costantemente una generalità di determinate categorie di contribuenti, mentre le tasse colpiscono in tempi diversi e saltuariamente vari gruppi di persone, nel momento in cui esse domandano i singoli servizi pubblici, e questa differenza fa sì che le rela-

zioni di scambio dell'ambiente sociale vengano a subire maggiore influenza dalle imposte anzichè dalle tasse.

La tassa percuote il patrimonio del contribuente nel suo complesso, come un'imposta generale sul patrimonio. Sicchè, massime quando non è molto grave, si converte il più delle volte in una decurtazione del reddito, e viene sostanzialmente pagata con uno o con più dei vari prodotti, che concorrono a formare il reddito medesimo. In seguito a tale decurtazione il contribuente è stimolato a ristabilire l'equilibrio del suo bilancio, e può riuscire a scaricare su altre persone tutto o parte dell'onere della tassa, a seconda delle relazioni di scambio, che la sua attività economica può determinare, e delle particolari condizioni dell'ambiente sociale.

Come si vede, trattasi di fenomeni che si svolgono in mezzo ad un intrecciarsi di effetti molteplici di varie forze in continuo moto, e perciò, non solo non si possono studiare con relativa precisione, ma nello studio di essi si è costretti a brancolare tra possibilità, tendenze, probabilità ed ipotesi di difficile e talvolta d'impossibile accertamento.

Le tasse possono dar luogo tanto all'evasione che alla rimozione tributaria.

Cerchiamo di vedere le probabilità di traslazione di alcune tasse del nostro sistema finanziario comunale.

Le tasse scolastiche, che come si è visto sono poco estese da noi, hanno poche probabilità di essere trasferite, appunto perchè concernono talune scuole professionali, che vengono generalmente frequentate da alunni appartenenti a famiglie di vario genere, le quali difficilmente possono riuscire a mutare i propri rapporti di scambio in guisa da trasferire la tassa.

Trattasi infatti di famiglie d'impiegati, di proprietari, di commercianti, di professionisti, di salariati, i cui rapporti di scambio sono regolati da forze economiche molteplici, fra le quali è trascurabile quella assai piccola che può esercitare la percussione della tassa.

Tuttavia anche in questi casi può verificarsi la traslazione, e sono a nostra conoscenza alcuni esempi d'impiegati di case private, i quali sono riusciti ad ottenere miglioramenti nella loro retribuzione, in seguito alle spese cui essi sono andati incontro per l'istruzione dei propri figli. Sono riusciti in sostanza a trasferire su altre persone l'onere delle tasse scolastiche.

Quanto alle tasse di licenza per alberghi e caffè, si può presu-

mere che esse possano essere trasferite sui clienti di tali esercizi. Queste tasse fanno parte delle spese che gli esercenti sostengono per la gestione dei loro stabilimenti, e di conseguenza è probabile che siano trasferite sugli avventori, anche sotto forma di una fornitura di consumi meno buona.

La stessa cosa si può dire per le tasse che si riferiscono all'affitto di banchi nei pubblici mercati, essendo esse poste dall'autorità a carico dei rivenditori di merci.

Per le tasse di occupazione di aree pubbliche le probabilità di traslazione sono minori, perchè vengono corrisposte da persone di vario genere, fra le quali vi sogliono essere molti privati, i cui rapporti di scambio assai difficilmente possono dar luogo a fenomeni di traslazione delle tasse in esame.

La stessa cosa si può dire per le tasse comunali, che si riferiscono ai diritti sugli atti dello stato civile, ai diritti del giudice conciliatore, e ai diritti di peso e misura.

CAPO IV

Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti. — 3. Caratteri dell'imposta sui terreni. —
4. Caratteri dell' imposta sui fabbricati.

1. *Dati di fatto.*—Il comune di Centuripe —documento XVII— ha un provento per sovrimposta sui terreni e sui fabbricati del 55,41 per cento sul totale delle sue entrate effettive. Anche negli altri comuni rurali si riscontrano quote piuttosto elevate di sovrimposta. E difatti a Motta S. Anastasia si ha la percentuale del 41,48; a Regalbuto del 35,65; a Bronte del 31,33; a Vizzini del 27,42. Nelle grandi città si hanno invece quote basse. E così Palermo raggiunge la cifra di 9,24; Catania 8,78; Como 14,43; Milano 18,24.

Queste rispettive quote di proventi, alte nei comuni rurali e basse nei grandi centri, trovano compenso nelle entrate derivanti dal dazio di consumo, le quali raggiungono alte percentuali nelle grandi città (Milano 42,34; Torino 62,03; Palermo 73,24; Catania 78,24) e cifre basse nei piccoli comuni (Centuripe 13,06; Regalbuto 12,75; Bronte 12,97).

Sicchè si può dire che le sovrimposte sui beni rustici prevalgono nei comuni rurali; che nei capoluoghi di provincia prevalgono la sovrimposta sui fabbricati e il dazio di consumo; e che nei capoluoghi di circondario sono prevalenti le sovrimposte sui terreni e il dazio di consumo.

Nel documento XV, che segna le quote individuali delle entrate, ottenute con la divisione della somma delle entrate totali per il numero degli abitanti del comune, si rileva per le sovrimposte che la quota maggiore è data dalla città di Milano (L. 10,74), e che gli altri comuni danno una quota che oscilla tra 5,24 (Centuripe) e 0,97 (Linguaglossa). La quota di Milano è così alta a causa della maggiore ricchezza della città di fronte agli altri centri.

Esaminando queste quote in rapporto alla ricchezza approssima-

tiva presunta d'ogni individuo — documento XIX — si scorge, sempre in ordine ai tributi in esame, che Milano segna un rapporto piccolo (3,46), di fronte a Vizzini (6,37), a Regalbuto (5,12), a Motta (8,46) e a Centuripe (11,85). Ciò significa che il provento delle sovrimposte è una meno estesa parte della ricchezza media degli abitanti dei paesi più ricchi, e una parte più estesa nei paesi meno ricchi, il che è una naturale conseguenza della medesima aliquota d'imposta, o di aliquota inversamente progressiva rispetto alla ricchezza dei contribuenti, attuate in comuni di differente agiatezza.

La sovrimposta comunale ai tributi diretti sui terreni e sui fabbricati, che per tutto il regno segna un prodotto complessivo pel 1904 di oltre 146 milioni di lire, secondo i ruoli principali e speciali di quell'anno, si distribuisce in misura non equa tra comune e comune, a causa principalmente della grande varietà nella misura dei centesimi addizionali all'imposta erariale. Questi sono contenuti nel limite legale, o anche al disotto dei cinquanta centesimi del tributo dello Stato in alcuni comuni, e salgono gradatamente fino a oltre i 500 centesimi in altri. Di guisa che, sommando assieme il tributo fondiario erariale, la sovrimposta comunale e la provinciale, si scorge come tale imposizione costituisca in complesso per molti comuni un aggravio veramente eccessivo della proprietà immobiliare. (1)

*
* *

Le sovrimposte non dovevano avere in Italia, giusta le disposizioni della legge del 1865 e delle successive, una funzione principale, ma bensì accessoria o complementare.

Infatti l'art. 118 di quella legge dava facoltà ai comuni, nel caso d'insufficienza delle rendite loro, d'istituire dazi di consumo, d'esercitare con privativa il diritto di peso pubblico, di riscuotere dei diritti per banchi, aree e spazi pubblici, di stabilire delle imposte sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e sui cani, e in ultimo di sovrimporre alle contribuzioni dirette.

Le leggi successive a quella del 1865 hanno reso ancora più ristretto l'uso di tale facoltà di sovrimposizione, in quanto si è ri-

(1) *Relazione del Ministro ANGELO MAJORANA sul disegno di legge da lui presentato per il riordinamento dei tributi locali*, pag. 34.

chiesto che essa sia determinata da spese strettamente obbligatorie e sia applicata dopo del dazio di consumo, delle tasse di esercizio e rivendita, di quelle sulle vetture e domestici, e d'una almeno delle tre imposte sul valore locativo, di famiglia e sul bestiame (1).

Senonchè, a causa della diminuzione o della poca produttività delle altre entrate — ad eccezione dei dazi — i tributi in esame sono venuti acquistando un'importanza sempre maggiore nei nostri bilanci comunali.

Nel quadro che mettiamo in nota si legge il continuo progresso di questi tributi, i quali aumentano con una rapidità molto maggiore di quella della imposta erariale dello Stato (2). Tale aumento verificatosi per molti comuni in una misura eccessiva, fece sentire il bisogno di contenere entro limiti più ristretti la facoltà dei comuni di sovrimporre.

E difatti la legge del 23 luglio 1894 fissava il limite normale nella misura di 50 centesimi sovra ogni lira d'imposta erariale, e disciplinava anche le eventuali eccedenze su questo limite, stabilendo che esse venissero autorizzate dall'autorità tutoria. Malgrado codeste misure restrittive i comuni che eccedevano il limite normale di 50 centesimi erano 5417 nel 1895, e 3683 nel 1897.

L'inefficacia dei freni adottati dalle nostre leggi per impedire l'abuso di questa imposizione è pertanto manifesta.

Dal confronto dei dati relativi alla sovrimposta sui terreni con quelli della sovrimposta sui fabbricati risulta che la prima tende a

(1) *Legge com. e prov.* 4 maggio 1898, art. 284.

(2) *Imposte e sovrimposte sui terreni e sui fabbricati.*

Anni	Imposte erariali, compresi i decimi e le reimposizioni	Sovrimposte comunali	Su 100 d' imposta erariale
1871	174.900.000	78.500.000	44.87
1875	179.800.000	100.700.000	56.05
1879	188.600.000	109.100.000	57.88
1883	189.600.000	116.900.000	61.64
1887	178.400.000	117.200.000	65.67
1891	189.600.000	122.300.000	64.50
1895	194.800.000	129.900.000	66.73
1899	195.400.000	134.000.000	68.59

diminuire e la seconda ad aumentare (1). Di conseguenza si verifica uno spostamento di carico tributario dai contribuenti della proprietà terriera verso quelli della proprietà edilizia.

2. *Cause ed effetti.* — Le cause principali che determinano l'uso e l'abuso delle sovrimposte consistono nella facilità con cui esse possono essere stabilite e riscosse, e nella prontezza e costanza del loro gettito.

Queste cause agiscono continuamente, e costituiscono un costante incitamento pei municipi a servirsi di questi tributi a preferenza di altri, anche per spese eccessive di fronte all'aggravio dei contribuenti.

Per effetto di tali cause queste imposizioni, sorte in Italia con la funzione di cespiti complementari e sussidiari nel complesso delle entrate comunali, sono venute assumendo, contro legge, un carattere di tributo prevalente, che pesa in misura non equa tra comune e comune, e tra i vari contribuenti del medesimo comune.

La prevalenza della sovrimposta sui beni rustici nei comuni rurali, rispetto alle altre entrate, deriva dal fatto che l'attività economica di questi comuni è prevalentemente rivolta alla coltura dei campi e non dà luogo a molti scambi.

Nei capoluoghi di circondario sogliono prevalere la sovrimposta sui terreni e il dazio di consumo, perchè in essi fiorisce l'agricoltura e l'economia di scambio, pur non essendo molto sviluppata come nei grandi centri, suol essere più attiva che nei comuni rurali.

Nei capoluoghi di provincia sogliono avere la prevalenza la sovrimposta sui fabbricati e il dazio di consumo, perchè nei grandi centri urbani, oltre di un forte agglomeramento di popolazione, si suole formare una vita economica alquanto intensa per effetto del largo sviluppo delle varie industrie e degli scambi.

Le sovrimposte esercitano una diversa pressione economica sui

(1)

Anni	Imposta e sovrimposta sui terreni		Imposta e sovrimposta sui fabbricati	
	erariale	comunale	erariale	comunale
1889	96.135.666	78.347.514	53.495.572	40.525.323
1892	96.190.761	77.029.772	65.439.564	47.229.498

vari contribuenti perchè sogliono avere una medesima aliquota indipendentemente dal reddito colpito, o un' aliquota più forte sopra redditi meno elevati.

La facilità con cui vengono attuate dai nostri municipi deriva sopra tutto dalla lieve resistenza che ad esse oppongono i contribuenti, perchè non ne avvertono specificatamente il relativo peso, a causa del fatto che sono confuse e formano unico complesso con le imposte erariali e provinciali.

L'abuso dei tributi in esame deriva pure dalla diminuzione dei beni patrimoniali e dalla poca produttività — ad eccezione dei dazi — degli altri tributi consentiti ai comuni.

Questo eccessivo estendersi delle sovrimposte ha dato causa a vari provvedimenti legislativi tendenti a porre dei freni alla loro applicazione; ma i motivi che hanno determinato i tributi sono rimasti in azione e sono prevalsi, sicchè, malgrado questi freni, la sovrimposizione è rimasta largamente attuata nelle finanze comunali.

*
* *

Data la pressione diversa in Italia dell'imposta sui terreni e di quella sui fabbricati, e data la sperequazione della prima fra regione e regione, per effetto del non completato catasto, ed essendo obbligati i comuni per legge a sovrapporre egual numero di centesimi addizionali alle due imposte, ne risulta che queste sovrimposizioni addizionali contribuiscono a rendere più gravi le ingiuste sperequazioni originarie dei due tributi erariali.

L'imposta sui terreni, che è in Italia *per contingente* e ha perciò un' aliquota che tende a diminuire mano mano che il reddito aumenta, consente che i comuni applichino una sovrimposta tendente pure a decrescere col diminuire dell'aliquota principale.

L'imposta sui fabbricati, invece, essendo da noi *di quotità*, ha un' aliquota costante, che segue tutti gli aumenti del reddito edilizio, e fa sì che la sovrimposizione dei comuni segua pure l'aumento del reddito.

Si riesce pertanto a determinare un aumento nel gettito della sovrimposta sui fabbricati, e quindi un maggiore aggravio per la proprietà edilizia, di fronte ad una diminuzione nel gettito dell'altro tributo, e quindi ad un alleggerimento per la proprietà rurale.

Data la diversità dei due redditi, e dato principalmente il fatto che il reddito edilizio aumenta fortemente nei grandi centri, gli in-

convenienti testè lamentati non si possono evitare se non consentendo ai comuni di applicare i centesimi addizionali in misura diversa entro determinati limiti, secondo particolari criterî di equità.

Riuscendo le sovrimposte più produttive là dove sono più alte le imposte erariali su cui si adagiano, ne viene che i comuni delle regioni più gravemente colpite dallo Stato sono più allettati ad usufruire della sovrimposizione.

Il sistema delle sovrimposte, a differenza del così detto regime della *separazione dei cespiti*, che ha luogo quando i comuni adottano delle imposte autonome, presenta l'inconveniente che il cittadino, confondendo l'imposta erariale con la comunale, non riesce a conoscere, nemmeno con poca approssimazione, il costo dei servigi pubblici locali, e perciò non riesce a fare il confronto tra tale costo e l'utilità di questi servigi.

Questa circostanza — come suole avvenire sovente — può essere sfruttata dai pubblici amministratori per elevare le spese e gli sperperi senza tanta resistenza dei contribuenti.

Si osserva in contrario, e perciò a favore del sistema della *comunione dei cespiti*, che le sovrimposte sono di gettito certo, di facile applicazione, di minore fastidio per il contribuente e di minima spesa di riscossione.

Dimostreremo come sia più giusto e più conveniente che le finanze locali si basino sulle imposizioni reali, cioè a dire sulle imposte sui terreni e sui fabbricati e su parte della ricchezza mobile locale, perchè i terreni, i fabbricati e molta ricchezza mobiliare ricavano molto beneficio dai servigi locali; e che la finanza dello Stato si fondi principalmente sopra una imposta generale sul reddito, su taluni tributi sulla ricchezza mobile, e sopra un ristretto numero di imposte indirette, anche perchè una parte della proprietà mobiliare non si può rigorosamente localizzare.

Il sistema dei centesimi addizionali al tributo erariale produce una certa dipendenza del comune dai poteri centrali, che non è sempre apportatrice di bene per l'ente locale, e che costituisce un ostacolo ad un opportuno decentramento amministrativo.

In via transitoria, e fino ad una definitiva sistemazione delle finanze comunali, potrebbe ritenersi conveniente la graduale riduzione dei centesimi addizionali delle sovrimposte, per metterle in armonia con alcuni degli altri tributi dei comuni, debitamente e radicalmente modificati.

*
* *

Accenniamo ora brevemente ad alcuni casi di traslazione della imposta sui terreni.

Per vedere se si verifica in tutto o in parte la traslazione dai proprietari sui consumatori, si sogliono distinguere due casi: il caso che l'imposta colpisca la rendita ricardiana, e il caso che colpisca, oltre una parte della rendita ricardiana, anche la parte di reddito che deriva dall'industria agricola.

Nel primo caso non può aver luogo la traslazione, poichè, per farla avvenire, il proprietario dovrebbe elevare il prezzo unitario dei prodotti, e tale elevamento non può essere effettuato, perchè la rendita è una conseguenza e non una causa dei prezzi, i quali sono determinati dalle condizioni del mercato, indipendentemente dall'azione dell'imposta.

È noto che il prezzo dei prodotti agricoli è regolato dal costo più alto, cioè dal costo che si verifica nei terreni meno fertili, che non danno rendita, sicchè un'imposta, che colpisca tale rendita, non può esercitare alcuna efficace influenza sui rapporti di scambio.

Giova però notare che, siccome la rendita non si riesce a separare esattamente dagli altri redditi del terreno, non si riesce nemmeno a colpirla esclusivamente con l'imposta. Tuttavia si studia la traslazione d'un tributo così immaginato, per agevolare lo studio di quella d'una imposta che colpisca anche la parte del reddito della terra, che è remunerazione del capitale e del lavoro del proprietario coltivatore.

I proprietari colpiti potrebbero tuttavia tentare di elevare i prezzi, o di aumentare i fitti, lasciando agli affittuari la cura di elevare i prezzi.

Ma in questo caso due ipotesi si potrebbero verificare: o i consumatori non accetterebbero l'aumento e in allora le cose resterebbero come prima, e la traslazione non avrebbe luogo; o l'accetterebbero, e in questa ipotesi si restringerebbe il consumo, aumenterebbe l'offerta e il prezzo presto diminuirebbe sino al livello di prima, e frattanto la traslazione non potrebbe in ultimo tempo avverarsi. D'altra parte, siccome l'imposta in esame non intaccherebbe gli ordinari profitti, i coltivatori non abbandonerebbero la coltivazione delle terre, e per questo rispetto le cose resterebbero come prima.

In sostanza il tributo si risolverebbe in una diminuzione di rendita per il proprietario del terreno, e quindi in un ammortamento di parte del valore del fondo.

Nel secondo caso, nel caso cioè in cui l'imposta colpisca anche i profitti agricoli, bisogna distinguere se tutti questi profitti, e quelli delle altre industrie, vengono colpiti in eguale misura, o in misura disuguale.

Se vengono ugualmente colpiti, la traslazione tende a non avvenire, poichè i produttori non potrebbero passare ad altre imprese. Se vengono colpiti in misura disuguale, e l'imposta agricola è più grave di quella degli altri profitti, la traslazione tende ad avvenire perchè i produttori, potendo passare ad altre imprese, possono riuscire a riversare il carico tributario sui consumatori. Diguaiachè, o si verifica una evasione, o si avvera la traslazione.

Nel caso in cui tende ad avverarsi la traslazione, le ipotesi più probabili sono due: o i coltivatori elevano i prezzi delle derrate agricole e i consumatori li accettano, e in tal caso si avvera la traslazione; o i consumatori non li accettano, e in tale ipotesi il capitale emigra dall'industria agricola in altre industrie, nelle quali siano assicurati gli ordinari profitti, la cultura di talune terre viene abbandonata, l'offerta di derrate si contrae, e il loro prezzo aumenta sino al punto d'assicurare agli intraprensori i profitti ordinari, e frattanto può verificarsi in parte o in tutto la traslazione.

E ciò rispetto ai proprietari di quelle terre di cui non si abbandona la cultura.

I proprietari di terre di penultimo ordine che, a causa del tributo, son divenuti di ultimo ordine, son posti nella condizione: o di abbandonare le terre, smettendone la coltivazione, o di cercare di rifarsi sopra i fittuari, domandando un fitto maggiore.

Se le lasciano incolte si verificherà una nuova diminuzione di prodotti, un nuovo aumento di prezzo, e un compenso del tributo pei proprietari delle terre di migliore qualità.

Le ipotesi che si possono fare sono molte. Ma la ragione precipua, per cui il proprietario finirà per cedere le terre a un prezzo più basso, e a sopportare il tributo, è il timore che il coltivatore emigri dall'agricoltura ad altra industria.

Avviene spesso che queste due ipotesi si combinano, e in questo caso la traslazione tende ad avvenire, in parte se non in tutto e più o meno facilmente, a seconda della maggiore o minore facilità

di trasnigrazione dei capitali da un' industria ad un' altra, e a seconda della maggiore o minore facilità della contrazione del consumo dei prodotti. E pertanto, la difficile contrazione del consumo dei generi di prima necessità, per esempio, fa sì che la traslazione tende ad essere meno lenta quando la terra è messa a cultura di tali generi.

*
* *

Una conseguenza del fenomeno dell' incidenza dell' imposta fondiaria, come abbiamo accennato, è l'ammortamento di tale incidenza o il *consolidamento dell'imposta*, cioè la perdita del valor capitale del fondo corrispondente alla capitalizzazione dell'imposta al saggio corrente di remunerazione.

Se dopo tale ammortamento il proprietario vende l'immobile, il compratore cerca di detrarre dal prezzo il capitale corrispondente all'imposta, e così egli, pur essendo formalmente e giuridicamente il contribuente verso gli enti che impongono il tributo, non sopporta economicamente il peso reale dell'imposta, appunto perchè ha trattato nelle sue mani quel tanto di valor capitale della terra, che corrisponde all'onere annuale del pagamento dell'imposta medesima.

Se una compra-vendita non ha luogo, il fenomeno dell'ammortamento non si può verificare.

Come pure, perchè esso avvenga, è necessario che il reddito del capitale, che si dà in cambio come prezzo d'acquisto della proprietà fondiaria, sia esente da qualunque imposta, poichè, se ne è colpito, avvengono due consolidamenti delle due imposte, i quali reciprocamente si elidono nei loro effetti.

Se il reddito scambiato con quello fondiario è libero d'imposta, o è colpito in minor misura del reddito fondiario, in tali casi si può dire che il consolidamento avvenga in tutto o in parte, poichè l'acquirente può scontare sul prezzo d'acquisto l'imposta fondiaria, e la posizione economica dei due cambisti rimane immutata.

Questo fenomeno del consolidamento ha importanza rispetto alle vicende delle proprietà per l'avvenire, inquantochè, se si scambiano beni egualmente colpiti, si ha una certa sicurezza che essi saranno ugualmente trattati dalle nuove imposizioni. Viceversa, se si scambiano beni colpiti, con beni non colpiti, o colpiti in più lieve misura, si corre il rischio che in seguito, venendo tali beni gravati come i primi, i nuovi possessori vengano a subire una perdita. Questo rischio si suole scontare nel momento di fissare il prezzo.

È da notare che una causa perturbatrice di un certo rilievo, in simili fenomeni, è data dal fatto che molti capitali si sottraggono clandestinamente all'imposta.

*
* *

Diamo anche qualche accenno sulla traslazione dell'imposta sui fabbricati.

Il sopra reddito che danno taluni fabbricati costituisce un estraprofitto di monopolio, dovuto alla posizione dell'edificio nella città, e ad altre circostanze particolari.

Si sostiene da molti che quando l'imposta colpisce tale estraprofitto, essa non può essere trasferita dal proprietario sull'inquilino — dato che un inquilino vi sia — perchè il monopolista non può in generale aumentare il prezzo di affitto, che prima dell'imposta egli aveva fissato, e che nelle condizioni del mercato gli assicurava il massimo provento netto. Sicchè, fino a tanto che codesto estraprofitto non verrà tutto assorbito dall'imposta, non solo non avrà luogo alcuna traslazione, ma i proprietari di case non avranno interesse ad emigrare coi loro capitali ad altre industrie, e vi sarà la tendenza ad aumentare la costruzione edilizia.

Se l'imposta è così elevata da colpire gli estraprofitti e anche gli ordinari profitti, la traslazione tende a non verificarsi, perchè i proprietari non riescono generalmente ad elevare il prezzo degli affitti a loro arbitrio, non potendo disinvestire il capitale impiegato nelle costruzioni, e farlo passare ad altre industrie, e non potendo conseguentemente contrarre l'offerta delle case.

Ma col tempo potrà aver luogo la cessazione o la diminuzione delle nuove costruzioni, l'offerta diminuirà, la domanda potrà aumentare anche per effetto dell'aumento della popolazione, e di conseguenza il prezzo di affitto tenderà a crescere e la traslazione si potrà avverare.

Senonchè, anche in questa ipotesi, bisogna vedere se l'aumento del prezzo è l'effetto immediato ed esclusivo dell'imposta — nel qual caso si può parlare di traslazione — o se avviene esclusivamente per effetto dell'aumento della domanda di case. In quest'ultimo caso ha luogo un fenomeno generale di aumento di prezzi di locazione, da non confondersi con quello che avviene in occasione della traslazione, e che si sarebbe verificato ugualmente anche se l'imposta non fosse intervenuta. Questa sottrae sempre al proprietario una parte

del maggior guadagno che egli avrebbe goduto senza l'imposta, e quindi il patrimonio inciso dal tributo è sempre quello del proprietario.

La possibilità di aumentare i prezzi di affitto delle case è soggetta a dei limiti, e precisamente: al costo di produzione dei nuovi fabbricati, sia di quelli costruiti su aree nuove, che di quelli edificati sulle aree già occupate da costruzioni a pochi piani; nonchè al passaggio degli inquilini da appartamenti signorili e grandi, ad appartamenti meno ricchi e meno spaziosi.

Nei centri meno popolosi, il tentativo dei proprietari di riversare sugli inquilini il carico tributario, suol rimanere infruttuoso, prima di tutto perchè il sistema dell'affitto è molto meno in uso che nei grandi centri, in secondo luogo perchè i pochi fittuari sogliono trovare degli appartamenti vuoti da poter prendere in locazione.

E così l'imposta suol colpire il proprietario, il quale, oltre del peso del tributo edilizio, potrà subire un ulteriore aggravio fiscale, se per avventura qualche nuova imposta farà aumentare il prezzo dei generi di prima necessità, nel qual caso gli inquilini cercheranno di restringere l'uso delle abitazioni prese in affitto, e il proprietario sarà costretto a diminuire il saggio degli affitti, a causa appunto della poca popolazione e degli appartamenti disponibili. Questo fenomeno può essere così intenso da togliere ai proprietari la convenienza di mantenere la casa in condizioni di potere essere locata.

3. Caratteri dell'imposta sui terreni. — L'imposta sui terreni è un prelevamento sul reddito terriero, che fanno gli enti pubblici per provvedere alle loro spese.

Colpisce direttamente tale reddito nelle sue manifestazioni immediate, e perciò viene annoverata fra le imposte dirette.

Essendo conveniente di garantire la perpetuità dell'economia collettiva, occorre che le imposte vengano prelevate sul reddito netto, e non sul reddito lordo o sul capitale, per non intaccare le fonti delle entrate pubbliche, che assicurano l'esistenza delle collettività organizzate. Per l'imposta sui terreni, questo principio di prelevarla sul reddito netto è necessario che venga applicato quanto più rigorosamente sia possibile, appunto per effetto dell'intensificarsi delle culture e dell'azione della nota legge della produttività decrescente, che governa l'industria agraria.

Dalle speciali circostanze che l'imposta fondiaria colpisce il reddito dei terreni, e che certe ville, parchi e simili luoghi di delizia,

non solo non danno un reddito, ma provocano una spesa iniziale ed una spesa di manutenzione, taluni deducono che tali proprietà non è giusto che siano colpite dall'imposta.

Questa deduzione è evidentemente erronea, perchè nel concetto di reddito vanno comprese tutte le utilità che un bene è capace di rendere, anche se esse non abbiano una espressione monetaria. Se un parco si vende per un determinato prezzo, pur non essendo capace di produrre un reddito valutabile in denaro, ciò significa che l' acquirente vi attribuisce un determinato grado di utilità, che risponde ad un suo bisogno e ad un suo apprezzamento.

Questo grado di utilità, essendosi egli deciso ad acquistare il parco, è per lui evidentemente superiore agli interessi del capitale d'acquisto dell'immobile.

Quanto ai terreni affatto sterili, non si vede nemmeno la ragione della loro esclusione dall'imposta, poichè, per il solo fatto che un proprietario conserva la proprietà di essi, si può giustamente argomentare che egli attribuisce loro una qualche utilità.

Crediamo pertanto che a rigore, sia i luoghi di delizia che questi terreni, debbano assoggettarsi ad una congrua imposta.

*
* *

La base reale dell'imposta fondiaria è il reddito dei terreni.

Questo può derivare: o dalla rendita e dagli interessi del capitale durevolmente investito nel suolo, o dal prodotto dell' industria agraria propriamente detta.

Fino a tanto che la cultura della terra è estensiva, si ha la prima forma di reddito terriero.

Mano mano che l'aumento della popolazione e degli scambi determina l'intensificazione della cultura del suolo, si applicano alla terra capitali fissi e circolanti, e si fa sorgere l'industria agraria vera e propria, coi relativi salari, interessi e profitti industriali.

Il prodotto di questa industria consta di cinque elementi: rendita fondiaria propriamente detta, o rendita ricardiana; interesse del capitale permanentemente investito nella terra; interesse del capitale di esercizio; profitto dell'imprenditore agricolo; salario per il lavoratore.

Il fenomeno della rendita deriva dal diverso grado di fertilità della terra.

Il capitale permanentemente investito nella terra è quello che è

stato indispensabile per metterla a cultura, e che non può essere distolto, come avviene per esempio nel caso di bonifiche di superficie paludose. L'interesse di questo capitale, appunto perchè immobilizzato nella terra, non segue il saggio corrente d'interesse del mercato, ma segue la rendita confondendosi con questa. E così la persona del proprietario fondiario tende a confondersi con quella del proprietario del capitale permanentemente investito.

La somma della rendita ricardiana e del capitale permanentemente investito costituisce ciò che si dice il *reddito dominicale*.

L'imposta fondiaria può colpire il solo reddito dominicale, o può anche colpire, cumulativamente col reddito dominale, gli interessi, i profitti e i salari. Queste tre ultime entrate possono essere colpite separatamente da un'altra imposta.

Se si segue una divisione obbiettiva di beni e di redditi, si arriva ad una corrispondente classificazione obbiettiva d'imposte. E così, dividendo per esempio i beni in rustici, urbani, mobiliari, si può stabilire un'imposta che colpisca tutti i redditi della proprietà terriera, un'imposta per tutti i redditi della proprietà urbana, e un'imposta pei redditi mobiliari.

Se si segue una divisione subbiettiva dei vari redditi, è necessario tener conto dei diversi elementi in cui la ricchezza si suddivide, e cioè della rendita, degli interessi, dei profitti, dei salari; e stabilire un'imposta sulla rendita, sia che derivi dalla terra, sia che provenga da altra industria, un'imposta sui profitti di qualsiasi industria, un'altra sugli interessi di qualsiasi capitale investito in imprese, e un'altra sui salari.

Perchè sia facile attuare completamente questa divisione subbiettiva occorre che sul mercato esista una divisione netta e precisa delle varie occupazioni personali. Siccome a tale divisione non si è ancora completamente pervenuti, così prevale ancora l'attuazione del principio obbiettivo, e cioè dell'imposta fondiaria, che colpisce quasi tutte le forme di reddito fondiario, e dell'imposta sui fabbricati, che colpisce il reddito dei fabbricati in tutti i suoi elementi.

Ma questo principio non può non subire delle modificazioni, dovute all'azione sempre crescente dell'altro della divisione personale delle occupazioni; e le legislazioni — compresa la nostra — risentono appunto l'influenza di questi due principi. In forza del primo si stabilisce l'imposta fondiaria, che tende a colpire il reddito fondiario in tutte le sue forme; in forza del secondo si tende a col-

pire il profitto dell'industria agraria, con l'imposta di ricchezza mobile nella persona del fittuario del terreno dato a locazione, mentre si seguita a colpire il reddito dominicale con l'imposta fondiaria in persona del proprietario del medesimo terreno. In quest'ultimo caso la divisione personale tra il proprietario e il fittuario esiste, e la duplice imposta trova due differenti soggetti. Viceversa, quando tale divisione non esiste si finisce per incorrere nell'errore di colpire il solo reddito dominicale, ciò che costituisce un grave difetto del sistema tributario d'un paese, perchè in tal caso le imposte non agiscono in guisa da poter giungere al risultato di colpire in eguale misura tutte le forme di reddito.

La causa occasionale di questo difetto è, come ripetiamo, la mancanza della separazione personale che si riscontra nell'altro caso. Ma tale mancanza non dovrebbe costituire un ostacolo insormontabile, per conseguire la perequazione d'imposta che si raggiunge quando la separazione personale esiste. Dovrebbe essere la stessa cosa colpire tutto il reddito che si ricava da un'industria con un'imposta unica sulla medesima persona, ovvero colpire le varie parti del reddito con diverse imposte su varie persone.

L'aliquota dell'imposta sui terreni suol essere eccessivamente alta in confronto a quella delle altre imposte sui redditi mobiliari. Ciò può essere determinato dal fenomeno del consolidamento dell'imposta, nei casi in cui esso è possibile, e principalmente dal carattere speciale della proprietà terriera, il cui valore tende ad aumentare per effetto di cause sociali ed economiche, come l'accrescimento della popolazione e della ricchezza, la viabilità e altre opere pubbliche.

*
* *

I metodi dell'accertamento del reddito si possono ridurre a tre:

- a) il sistema della dichiarazione del contribuente;
- b) quello della stima ufficiale;
- c) quello catastale o della stima automatica.

I primi due sono opposti nel punto di partenza, ma poi vengono a integrarsi e a confondersi, perchè, dopo la dichiarazione del contribuente, vi è sempre la revisione del fisco, e dopo la stima ufficiale è riservato al contribuente il diritto di contestare tale stima; e in entrambi i casi o si viene ad un bonario componimento, o si risolve la controversia in via contenziosa.

Col sistema catastale si elimina il conflitto tra il contribuente

e il fisco, poichè si fanno stabilire dalla legge i criteri obbiettivi della stima. È detta appunto stima automatica perchè funziona indipendentemente dalla stima del fisco e dalla dichiarazione del contribuente.

La base del catasto geometrico particellare, giusta la nostra legge, è la così detta particella catastale, che è costituita da una porzione continua di terreno o da un fabbricato, che siano situati in un medesimo comune, appartengano allo stesso possessore, e siano della medesima qualità e classe, o abbiano la stessa destinazione (1).

Si ha pertanto riguardo a cinque elementi:

1. situazione nello stesso comune;
2. proprietà del medesimo individuo;
3. continuità del terreno, che si ritiene interrotta da qualunque ostacolo come un canale, una strada, una siepe;
4. uniformità della cultura (qualità);
5. uguale grado di fertilità (classe).

Col mutare di uno di questi elementi, muta anche la particella catastale.

Quanto maggiore è il numero degli elementi ai quali si ricorre per la definizione della particella, tanto maggiore è l'esattezza del catasto.

Al sistema del catasto si muovono varie obiezioni.

Esso dà luogo a gravi spese, e richiede lungo periodo di tempo per essere compiuto. E pertanto ne suole venire ritardata l'attuazione, e di rado si riesce con esso a perequare l'imposta, perchè durante il compimento delle operazioni catastali si sogliono verificare molti mutamenti di cultura dei fondi, e vari cambiamenti delle condizioni economiche dell'ambiente.

Tali obiezioni acquistano maggior valore a causa della possibilità di potere sostituire, al sistema costoso e lungo del catasto, il sistema più pronto e più economico della dichiarazione del contribuente in contraddittorio con gli agenti del fisco, come suol farsi per l'imposta sui fabbricati e per quella di ricchezza mobile.

Contro queste obiezioni sta il vantaggio che il catasto può dare in qualche modo la prova del diritto di proprietà.

Senonchè, avverso quest'ultima osservazione, si può dire che il

(1) Art. 2 legge 1 marzo 1886 sul riordinamento dell'imposta fondiaria.

catasto probatorio costa assai meno di quello estimativo, e che, per ottenere il vantaggio della prova della proprietà, si può ricorrere solamente al primo, lasciando ad altri sistemi il compito di accertare il reddito per fissare l'imposta.

Un catasto che desse nel miglior modo possibile la prova del diritto di proprietà, apporterebbe, oltre degli effetti giuridici, degli effetti economici, in quanto potrebbe anche servire a rendere più facilmente commerciabile la proprietà fondiaria, col dare l'estratto catastale di essa, che sarebbe una cartella fondiaria intestata al proprietario dello stabile, girabile come qualunque altro titolo, e la cui trasmissione dal venditore al compratore effettuerebbe la vendita e il trasferimento dei diritti sul fondo.

In Italia si riscontrano 22 catasti diversi, più o meno irregolari ed imperfetti, che comprendono una superficie che è la metà di quella totale del Regno.

A queste differenze è d'aggiungere quella, non meno grave, della diversità dei metodi di stima e del tempo in cui la stima venne compiuta.

Ne la legge del 14 luglio 1864, nè quella del 1 marzo 1886, sono valse a perequare l'imposta fondiaria da noi.

Per commisurare l'imposta al reddito netto si possono seguire due sistemi: quello di *quotità*, che consiste nel colpire ogni reddito con una percentuale stabilita dalla legge; quello così detto del *contingente*, che si ha quando si stabilisce a priori quanto si vuole ricavare dal complesso dell'imposta, e si ripartisce la somma che si vuole realizzare fra diversi compartimenti, che possono essere appositamente definiti dalla legge, o che possono essere gli enti locali in cui è diviso lo Stato (regioni, provincie, comuni).

Entro ciascuno di tali compartimenti si procede alla ripartizione individuale del carico tributario, con quella percentuale necessaria a raggiungere la quota di contingente prestabilita.

Tra le ragioni che si sogliono addurre a favore dell'uno o dell'altro sistema ricordiamo queste: rispetto allo Stato che riesce più vantaggioso il contingente, poichè gli assicura preventivamente, senza alea, la somma che gli occorre; rispetto al contribuente che è preferibile il sistema della quotità, come quello che non determina a priori un dato prelevamento sul reddito dei privati, ma lo stabilisce a posteriori dopo l'accertamento di tale reddito.

Ma se si approfondisce un pò l'analisi, oltre le prime manife-

stazioni del fenomeno, si scorge che i due sistemi finiscono in sostanza per confondersi. E infatti, quando si accerta con metodo uniforme il reddito imponibile dei contribuenti, si ha la sicurezza di raggiungere una somma determinabile d'imposta, sia col metodo del contingente, sia con quello di quotità. E d'altra parte il contingente finisce sempre nel sistema di quotità, perchè, stabiliti i singoli contingenti compartimentali, fa d'uopo ricorrere all'accertamento del reddito d'ogni contribuente per fissare l'aliquota sui redditi accertati.

La questione può divenire sostanziale quando il reddito non è stato accertato con metodo uniforme in tutto il territorio. Questa difformità di metodo determinerebbe una ripartizione iniqua, qualora si stabilisse una percentuale unica per i redditi di tutto il territorio dello Stato.

4. *Caratteri dell'imposta sui fabbricati.* — L'imposta sui fabbricati colpisce il reddito edilizio.

Tutti i fabbricati si possono classificare in tre categorie:

1. quelli destinati all'industria agricola (case rurali);
2. quelli per l'industria manifatturiera (opifici);
3. quelli ad uso di abitazione.

Esaminiamo se tutte e tre queste categorie, o solo l'ultima di esse, convenga di assoggettare all'imposta.

I capitali spesi per i fabbricati rurali e per gli opifici, essendo addirittura investiti per le rispettive industrie agricola e manifatturiera, vengono a costituire unico complesso con ciascuna di queste. L'utilità loro deve perciò riprodursi nel prodotto di queste industrie e quindi deve calcolarsi nella stima del reddito complessivo di ognuna di esse. Una casa colonica, un opificio, sono evidentemente dei beni strumentali, di fronte agli effetti utili delle singole industrie cui si riferiscono.

La nostra legge, mentre ha sottratto dall'imposta sui fabbricati le case rurali, non ha escluso gli opifici industriali. Il proposito di colpire questi ultimi, insieme ai redditi industriali, è desiderabile che venisse attuato.

Epperò è fuor di dubbio che le basi proprie dell'imposta sui fabbricati sono le case destinate all'abitazione, le quali hanno un carattere economico distinto da quello delle due altre categorie, dal momento che queste sono dei beni strumentali, e le prime costituisco-

no un bene diretto di primo grado, in quanto servono immediatamente alla soddisfazione d'un bisogno.

Il reddito edilizio colpito dall'imposta sui fabbricati comprende: il corrispettivo per il valor capitale dell'area; la remunerazione del capitale impiegato nell'edificio, in cui sono compresi i profitti e i salari attribuiti sin dall'origine della costruzione.

L'area fabbricabile acquista un valore superiore a quello originario del terreno agricolo, per effetto della posizione della superficie rispetto ai vari centri di popolazione. L'utilità prodotta da un'area fabbricabile è un'utilità speciale, che non ha alcun rapporto con la produttività della terra, e quindi col prezzo dei prodotti agrari, ma che deriva dalle particolari attitudini del fabbricato che vi si può costruire.

In sostanza una superficie fabbricabile acquista una specie di valore sociale, che deriva in parte da cause fisiche, come la posizione o la salubrità, e sopra tutto da cause sociali, come l'aumento della popolazione e della ricchezza, e la concentrazione demografica in alcuni punti dell'abitato.

Il fenomeno dell'area si spiega da taluni con la teoria della rendita, in quanto si ritiene che vi sia una perfetta analogia tra la rendita edilizia e quella agricola di posizione.

Questa spiegazione non è corretta, perchè per l'area non si verificano le condizioni della rendita, cioè prezzo uguale di vendita di prodotti e costo diverso di produzione, ma si verificano invece le condizioni del monopolio, vale a dire uguaglianza nel costo di produzione, diversità nel prezzo di vendita. Si ha perciò nell'area un vero fenomeno di estraprofitto di monopolio.

Il fabbricare delle case per venderle o darle in affitto costituisce l'industria edilizia. Se essa non potesse dare agli intraprensori un profitto netto non inferiore al saggio medio del profitto, essi si rivolgerebbero ad altre industrie.

L'intraprensore della costruzione suol essere generalmente anche proprietario dell'area, per godere i futuri estraprofitti che egli prevede, i quali in gran parte derivano dall'area.

Il sistema catastale non riuscirebbe di esatta applicazione per l'imposta sui fabbricati, date le difficoltà di determinare una tariffa generica in base a diversi criterî indiziari di reddito. Ammesso pure che si riuscisse a tener conto del numero della popolazione e delle

case d' ogni città, e della ricchezza approssimativa degli abitanti — cose alquanto difficili per se stesse — sarebbe poi difficilissimo fare la classificazione per zone nell' interno d' ogni comune, in quanto la diversità di posizione dà luogo ad infiniti apprezzamenti utilitari da parte delle varie persone che abitano le case. E difatti il prezzo di affitto varia anche per strade vicinissime fra loro, nella stessa strada per le diverse esposizioni, e nelle stesse case per la diversa disposizione e grandezza dei singoli vani, e per tanti altri coefficienti. Riesce pertanto impossibile il raggruppamento con criterî uniformi di questi varî apprezzamenti subbiettivi sull' utilità delle case, e non si può fare a meno di riconoscere che ogni casa costituisce una individualità economica a sè, che richiede di essere stimata singolarmente, tenuto calcolo di tutti gli elementi che concorrono a stabilirne il particolare valore.

Per queste ragioni nell' accertamento del reddito edilizio si suole preferire il sistema della stima ufficiale in contraddittorio col contribuente.

Per la stima si è adottato il metodo sintetico prendendo a base il contratto di locazione, anche perchè l' uso di questo è prevalente in tutto il Regno. È da tener presente, però, che spesso i proprietari non segnano nel contratto la cifra dell' affitto. In mancanza del contratto si ricorre alla presunzione di ciò che sarebbe il prezzo di affitto se la casa fosse affittata. Quando l' agente della finanza non è d' accordo col contribuente, si segue un procedimento contenzioso in via amministrativa. Per ridurre al netto il reddito lordo, si deduce la quota di manutenzione e la quota di reintegrazione del capitale impiegato nella costruzione della casa. La nostra legge stabilisce una deduzione uniforme di un quarto per le case di abitazione, e di un terzo per gli opifici industriali. Quest' ultima deduzione è maggiore, perchè lo sfido dei fabbricati industriali, e delle macchine incorporate in essi, è più grande di quello delle case di abitazione.

Senonchè codesto criterio di deduzione d' una quota del reddito complessivo del fabbricato è erroneo, perchè il reddito totale proviene in parte dalla costruzione e in parte dall' area, e in misura e in progressione diverse per l' una e per l' altra, mentre la detrazione si dovrebbe riferire esclusivamente alla costruzione. E inoltre, data la variabilità degli elementi che costituiscono il costo e la manuten-

zione dei fabbricati, la detrazione uniforme produce in sostanza altre variazioni d' aliquota.

Pei fabbricati industriali non è possibile, come abbiamo accennato, separare nettamente il reddito loro da quello complessivo dell' industria cui sono adibiti, e pertanto la detrazione che prescrive la nostra legge è basata sopra un criterio ancora più erroneo.

CAPO V

Imposta di esercizio e rivendita

1. Dati di fatto — 2. Cause ed effetti

1. *Dati di fatto.* — L'imposta di esercizio e rivendita appare in tutti i bilanci da noi presi a studiare, tranne che in quello di Centuripe e in quello di Assoro, i due comuni che hanno tributi meno forti perchè coprono molte spese pubbliche col provento delle loro miniere di zolfo.

Questa imposta segna a Milano una quota per individuo di lire 2,7770; a Como una quota di L. 1,8904 per abitante; in tutte le altre città una quota piuttosto bassa che oscilla da L. 0,4339 a lire 0,0056.

Di conseguenza anche le percentuali dell'entrata ad esse corrispondenti, rispetto al totale delle entrate effettive, sono miti, specie di fronte alle percentuali delle altre entrate dei bilanci, poichè oscillano da 5,74 a 0,05 come si vede nell'apposito quadro del documento XVII.

La stessa mitezza si osserva nel rapporto percentuale fra le singole quote individuali della medesima imposta e la ricchezza approssimativa di ogni individuo.

Rileva l'inchiesta per Palermo la poca entità del prodotto dell'imposta in esame, rispetto alla consistenza della materia imponibile, la quale consentiva accertamenti di gran lunga maggiori. L'amministrazione comunale di questa città non applicava con giustizia distributiva i tributi locali, e perciò non colpiva senza riguardi coloro che erano in grado di pagare, e non traeva profitto, a vantaggio della finanza del comune, dello sviluppo della ricchezza; ma faceva pagare le imposte con criteri partigiani, perpetuando un sistema di ingiuste esenzioni e di iniqui aggravamenti (1).

Rileva altresì: o l'esclusione dei professionisti dal ruolo dei con-

(1) *Inchiesta cit.* Vol. II, pag. 283.

tribuenti, o la loro inclusione in esso con una irrisoria imposizione, rispetto alle altre categorie di esercenti, malgrado la tassativa disposizione del regolamento.

In sostanza, coi dati di fatto che abbiamo, si può dire che la imposta di esercizio e rivendita ha conservato sempre nei nostri comuni un carattere d'imposizione accessoria e complementare, che in genere è stata poco accettata alle amministrazioni locali, e che è servita principalmente per fare acquistare ai comuni il diritto di servirsi dei centesimi addizionali alle sovrimposte.

Secondo le indagini compiute dall'inchiesta parlamentare sul mezzogiorno (1) pare che l'imposta in esame tenda ad assumere il carattere d'imposta sul minuto consumo.

Giusta i bilanci preventivi per l'anno 1895 i proventi di essa in tutti i comuni del Regno dovevano essere di circa 5 milioni e 700 mila lire.

Nel medesimo anno risulta applicata in 5853 comuni col gettito di circa 8 milioni, mentre gli esercizi di industrie, commerci, e professioni, sui quali cade, rappresentano un reddito netto per l'imposta di ricchezza mobile di oltre 730 milioni.

In molti comuni importanti, che sono centri spiccati di produzione, non viene applicata affatto; dove esiste segna una enorme disparità di gettito, in confronto all'importanza del comune, e una difformità di gravame rappresentata da quote per abitante che oscillano da un centesimo di lira a circa due lire.

Per questi motivi viene considerata come un cattivo duplicato dell'imposta di ricchezza mobile (2).

Nel 1887, sopra 4330 comuni che l'avevano applicato, 415 non facevano alcuna distinzione di categorie di contribuenti, e 1859 avevano un numero di categorie inferiore a sei (3). Avveniva perciò che il piccolo commercio e le piccole industrie venivano colpite quasi come i redditi medi e grandi.

Altri dati di fatto raccolti e pubblicati dal Bonomi dimostrano la sperequazione dell'imposta, in rapporto al reddito dei contribuenti,

(1) *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia*. Vol. VII. Tomo III. Prof. GIOVANNI CARANO DONVITO. *Dati sulle finanze locali del mezzogiorno*.

(2) *Relazione che precede il disegno di legge sul riordinamento dei tributi locali, presentato dal Ministro A. MAJORANA alla Camera dei Deputati il 14 dicembre 1905*.

(3) CONIGLIANI. *La riforma delle leggi sui tributi locali*, pag. 208.

in quanto essa riesce a dare maggiori gettiti in comuni meno agiati e minori proventi in città più ricche.

Con la riforma tributaria proposta dal ministro Carcano nel 1901, le categorie dei comuni, le quali agli effetti dell'applicazione dell'imposta erano sei, vennero aumentate a otto; si fece obbligo ad essi di stabilire delle classi in numero decrescente col decrescere della popolazione, e si fissarono dei limiti massimi e minimi.

L'imposta di cui ci occupiamo ha dato occasione a manifestazioni ostili e a tumulti da parte delle popolazioni. Noto in Sicilia la dimostrazione di Siracusa del 10 ottobre 1893, durante la quale la folla tumultuante fece chiudere tutti i negozi della città, attaccando alle porte di essi una striscia di carta con queste parole a stampa « *lutto cittadino perchè si muore di fame* ». In vista di queste unanimi ed esplicite manifestazioni dei cittadini, il Consiglio comunale rimandò a tempo indeterminato la discussione relativa alla imposta di esercizio e rivendita che si proponeva di attuare.

2. Cause ed effetti. — Le cause del ristretto prodotto dell'imposta in esame nei comuni italiani sono varie.

Mentre essa potrebbe colpire l'esercizio di qualunque professione, arte, commercio, industria, e così assumere quasi un carattere d'imposizione sulla ricchezza mobiliare, e forse anche di imposta generale sul reddito, nella pratica applicazione, che se ne suole fare, esclude quasi sempre il reddito dei capitali mutuati, gli stipendi, i salari e spesso anche i lucri professionali. Tutte queste esclusioni riducono la materia imponibile, cagionano la poca produttività dell'imposta, e determinano sperequazioni tra i cittadini.

Una causa particolare di ristretta resa del tributo si trova nella ingiustizia con cui esso è generalmente ripartito fra i contribuenti, per cui molti di essi riescono a sottrarsi del tutto all'imposta, e molti finiscono per pagare meno di quanto dovrebbero, e di quanto in proporzione pagano gli altri. È una delle ingiustizie che si sogliono verificare nella maggior parte dei comuni presi a studiare, e che derivano principalmente dalle loro poco felici condizioni di ambiente e dalla scarsa educazione politica dei loro abitanti.

Questa ingiusta ripartizione deriva pure dalla nostra legge, che non contiene norme precise per far conseguire una rigorosa proporzionalità dell'imposta al reddito del contribuente. Viene difatti lasciata in arbitrio degli enti locali la facoltà di graduarla, a seconda di varie categorie d'imponibili, e in base a limiti massimi e

minimi fissati dalla legge, anche in rapporto alla popolazione del comune. Ma questi limiti non possono condurre alla necessaria proporzionalità, perchè la densità della popolazione non è in tutti i casi in relazione costante con l'incremento e lo sviluppo della maggior parte delle industrie e dei commerci.

Per cercar di evitare, almeno in parte, tale sperequazione, si potrebbe adottare il metodo della ripartizione per contingente con imponibili fissati nei ruoli.

In sostanza trattasi di un'imposta che riesce sproporzionata, non solo ai profitti delle grandi industrie in tutti i comuni, ma anche alle piccole imprese in molti di essi. E pertanto viene a gravare in forte misura sul piccolo commercio e sulla minuta vendita, ad essere trasferita sulle classi inferiori e infine, e ad accrescere il torto peso del dazio di consumo. Di guisa che, mentre per le grandi città costituisce un tributo di scarsissima resa e d'iniqua distribuzione, nei piccoli comuni accresce il danno dell'imposizione indiretta, senza conseguire il fine di colpire tutto il reddito mobiliare, presso a poco come potrebbe colpirlo una sovrimposta al tributo diretto erariale sulla ricchezza mobile.

Colpisce in genere l'esercizio, senza procedere a tutte le necessarie detrazioni per arrivare a colpire il reddito netto dell'esercizio medesimo, e ciò serve ad accrescere la sua sperequazione.

Il fatto che suole colpire separatamente i vari esercizi appartenenti alla medesima persona, e il fatto che suol percuotere l'esercizio collettivo senza distinguere le varie quote dei consoci, e il prodotto alla fonte senza seguirlo nella sua ripartizione in redditi, le imprimono un carattere reale con esclusione di qualsiasi attributo personale. Sembra questo il motivo per cui molti comuni esentano da essa i professionisti, ma riteniamo che non sia fondato sopra una valida ragione, perchè anche il reddito professionale costituisce materia imponibile.

Un'altra causa di sperequazione si ha nel fatto che non tutti i comuni adottano gli stessi criteri per assoggettare all'imposta i ministri del culto e i cultori delle arti belle, anche quando ritraggano dall'esercizio del ministero e dell'arte loro un lucro materiale. Riteniamo che non ci sia alcuna ragione di esentare costoro dall'imposta in quest'ultimo caso.

Limitatamente all'esercizio dell'industria agraria, i comuni sogliono incorrere nel medesimo inconveniente, in cui cade lo Stato,

di colpire il reddito di tale industria, solo quando essa viene esercitata dall'affittuario, e di non colpirlo quando viene esercitata dal proprietario della terra.

E varie sperequazioni sono pure generate dall'esenzione dalla imposta dei rivenditori di merci di monopolio dello Stato, e degli impiegati e salariati con contratto costante presso le amministrazioni pubbliche e private, nonchè dalle interpretazioni più o meno larghe che variamente si sogliono dare alle diverse specie di esercizi professionali.

Nemmeno l'esclusione dall'imposta del reddito proveniente dagli interessi del capitale, che generalmente si suole fare, trova una plausibile spiegazione.

Trattasi in conclusione d'un tributo ingiusto e sproporzionato, che riesce a colpire i patrimoni con una pessima incidenza, di fronte alle altre imposizioni reali, specialmente perchè tende a trasferirsi sul consumo minuto, e perciò sulle minute e infine classi sociali. Nei grandi centri può accadere che questa traslazione non si verifichi, o si verifichi in più stretta misura, per effetto della concorrenza fra i venditori.

*
* *

L'imposta di cui ci occupiamo, riuscendo a colpire varî redditi, può produrre i seguenti fenomeni di traslazione.

L'ipotesi d'una imposta generale, che gravi in misura uniforme sugli interessi, non è ammissibile nell'ambiente cosmopolita in cui può investirsi il capitale. Ma dato che questa ipotesi sia realizzabile, l'imposta non si potrebbe trasferire, e i capitalisti verrebbero incisi, non potendo trovare altro impiego. E se l'imposta fosse grave, potrebbe essere attenuata l'accumulazione capitalistica, e parte della imposta potrebbe essere evasa.

Se l'imposta non è uguale su tutte le diverse forme d'impiego, la traslazione tende a verificarsi, perchè il capitalista può fare emigrare i suoi capitali ad altri investimenti non colpiti o più lievemente colpiti, e il debitore il più delle volte non può non sobbarcarsi alle condizioni che gli impone il creditore.

Se l'imposta colpisce in misura eguale tutti i profitti delle varie industrie in regime di libera concorrenza, la traslazione non può avvenire, e rimangono incisi i produttori con una diminuzione di profitto, non potendo essi passare ad altra industria, perchè trovansi

tutte in eguali condizioni. Se il profitto si trovasse al minimo saggio, in questo caso l'industria cesserebbe, e l'imposta resterebbe evasa per mancanza d'oggetto.

Se l'imposta colpisce una delle industrie in libera concorrenza, possono verificarsi due casi principali. O i consumatori non accettano l'aumento del prezzo, e in tal caso i produttori passano ad altra industria, e l'imposta rimane evasa; o l'accettano, e in questa ipotesi si avvera la traslazione sui consumatori.

Può dirsi in generale che l'aumento del prezzo non influisce grandemente sulla estensione della domanda per le merci di prima necessità e per quelle di alto lusso.

* *

L'imposta sugli esercizi può produrre su talune categorie di industriali i seguenti probabili effetti.

Sui produttori con industrie manifattrici in regime di concorrenza essa tende a fare aumentare il prezzo dei prodotti, e quindi a far diminuire la domanda di essi; a far fallire i produttori più piccoli o quelli non bene organizzati; ad avvantaggiare in seguito i produttori maggiori, per effetto dell'eliminazione dei minori e della conseguente attenuazione della concorrenza.

Sui commercianti a minuto in regime di concorrenza l'imposta aumenta il passivo della loro industria, e tende perciò a fare aumentare il prezzo dei generi. Tale elevamento può far diminuire il consumo, può far fallire i più piccoli commercianti e può giovare ai più grandi rivenditori, i quali possono in seguito rifarsi, a causa dell'eliminazione dei piccoli e della conseguente diminuzione dell'offerta e della concorrenza.

In regime di monopolio l'effetto dell'imposta sulle industrie manifattrici e commerciali si ritiene generalmente che sia una diminuzione degli estraprofitti uguale all'ammontare del tributo, perchè il monopolista non può aumentare i prezzi dei prodotti, dal momento che prima dell'imposta egli aveva già applicato un prezzo massimo il quale, moltiplicato per le unità di consumo, e tenute presenti le spese unitarie e generali, assicurava a lui il massimo profitto.

Il fenomeno si suole spiegare a questo modo. L'imposta sopra un'industria di monopolio costituisce una spesa necessaria per produrre, un elemento del costo di produzione. Il monopolista: o fissa a suo piacere il prezzo dei suoi prodotti, e in tal caso deve subire

le condizioni del mercato, in ordine alla quantità di merce alienabile al prezzo da lui fissato; o viceversa fissa la quantità alienabile, ma deve subire il prezzo.

Tanto maggiore è il prezzo, altrettanto minore è il numero degli acquirenti dei prodotti, e siccome a ciascun prezzo risponde una quantità diversa di consumo, tanto minore quanto maggiore è il prezzo, così il monopolista, nel determinare il prezzo di vendita dei prodotti, stabilisce quello che, combinato coll'ampiezza del consumo, e tenute presenti le spese, gli permetta di conseguire il massimo provento netto. Questo prezzo che egli fissa è generalmente un solo, e non può essere nella maggior parte dei casi alterato senza che il monopolista venga a subire una diminuzione del suo guadagno netto, come meglio si scorge dai seguenti esempi numerici:

1° Esempio.

Prezzo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Consumo	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Prodotto lordo	10	18	24	28	30	30	28	24	18	10
Prodotto netto	0	9	16	21	24	25	24	21	16	9

2° Esempio.

Prezzo		2	4	8	16	32	64	128
Consumo		128	64	32	16	8	4	2
Prodotto lordo		256	256	256	256	256	256	256
Prodotto netto		128	192	224	240	248	252	254

3° Esempio.

Prezzo		7	6	5	4	3	2	1
Consumo		2	4	8	16	32	64	128
Prodotto lordo		14	24	40	64	96	128	128
Prodotto netto		12	20	32	48	64	64	0

4° Esempio.

Prezzo	100	50	25	20	15	10	8	5	4	2	1
Consumo	1	2	10	12	20	50	60	160	200	300	500
Prod. lordo	100	100	250	240	300	500	480	800	800	600	500
Prod. netto	99	98	240	228	280	450	420	640	600	300	0

Questi esempi rappresentano: la scala crescente dei prezzi, ai quali il monopolista può vendere le sue merci, e la scala decrescente degli acquirenti, con la corrispondente quantità delle unità di mer-

ci vendibili, o viceversa la scala decrescente dei prezzi e quella crescente dei compratori. Rappresentano pure i prodotti lordi e netti che egli può conseguire: quanto ai lordi moltiplicando il prezzo unitario delle merci per l'ampiezza del consumo; quanto ai netti sottraendo da questo prodotto il costo di produzione, che per ipotesi si suppone uniforme e proporzionale, nella ragione di 1 per ogni unità di consumo, per tutte le quantità delle merci messe sul mercato.

Orbene, dalle scale degli utili netti di siffatti esempî, si può rilevare che nella massima parte delle combinazioni tra il prezzo e l'ampiezza del consumo è una sola la combinazione che dà al produttore il guadagno netto più elevato.

Sicchè, se il monopolista non ha in generale che un solo prezzo per conseguire il massimo profitto netto, si dice comunemente che un' imposta sopra merci prodotte in condizioni di monopolio non può produrre, in alcun caso, l' elevazione del loro prezzo, e quindi la traslazione, perchè, se questa elevazione fosse stata possibile, il monopolista l' avrebbe cercato di ottenere prima dell' imposta.

Non crediamo però che tale conclusione sia perfettamente corretta, poichè si può dimostrare che un aumento di prezzo, e perciò una traslazione parziale, si può avere anche nel caso di merci monopolizzate.

Difatti, tenendo presente le modificazioni che apporta l' imposta alle relazioni tra il prezzo, la quantità di merce vendibile, e il prodotto netto, si riesce a dimostrare matematicamente che il monopolista può in certi casi elevare il prezzo con vantaggio, pur andando incontro ad una diminuzione di consumo, e quindi ad una diminuzione del guadagno netto, rispetto al guadagno di prima. E ciò tutte le volte che questa diminuzione di guadagno netto è inferiore all' ammontare dell' imposta, che egli, mediante l' elevazione del prezzo, riesce in parte a trasferire su altri, e in parte ad evadere producendo minor quantità di merci di prima.

In questi casi il produttore si trova nelle condizioni: o di dover sopportare tutto il carico tributario, mantenendo il prezzo anteriore, o di trasferire parzialmente questo carico su altre economie, per mezzo dell' aumento del prezzo, pur producendo di meno e subendo una diminuzione nel suo guadagno. Si può trovare quindi nella condizione di dover sopportare una di queste due gravezze, che possono essere disuguali, e in questa ipotesi egli è evidentemente indotto a scegliere la minore.

Egli preferisce di elevare il prezzo se la diminuzione di guadagno netto, che ne segue, è inferiore alla quantità di tributo di cui riesce a sgravarsi aumentando il prezzo. Preferisce di non alterarlo se la diminuzione del suo profitto è uguale o maggiore della quantità d'imposta che, con l'elevamento del prezzo, riesce a trasferire su altra economia.

Chiariamo queste ultime osservazioni con un esempio.

Un monopolista, dopo varî tentativi ed esperimenti tra l'ampiezza del consumo e il prezzo, vendendo 100 unità di merce al prezzo unitario di L. 10, riesce ad ottenere un'entrata lorda di L. 1000. Supponendo che egli abbia un costo uniforme e proporzionale di lire 4 per ogni unità, il suo guadagno netto ammonta a L. 600.

Subentra a questo punto un tributo di L. 2 per ciascuna unità di merce, il quale, facendo salire il costo originario da L. 4 a 6, fa ridurre, a condizioni invariate di prezzo, il guadagno netto del monopolista da L. 600 a 400.

Ora, se al prezzo di L. 12 il produttore può collocare 80 unità di merce, invece di 100, egli riesce ad ottenere: un'entrata lorda di $L. 12 \times 80 = 960$; una spesa complessiva tra costo ed imposta di $L. 6 \times 80 = 480$; e un guadagno netto di L. 480, il quale è minore del primitivo di L. 600, ma superiore a quello di L. 400 che il monopolista avrebbe conseguito se non avesse elevato il prezzo.

In altre parole, l'introduzione dell'imposta muta le condizioni di prima e pone il produttore nell'alternativa: o di subire una perdita di L. 200, non alterando il prezzo, o di subirne una di 120 elevando quest'ultimo. Queste nuove condizioni di fatto, che risultano dalle condizioni di prima modificate dall'intervento dell'imposta, spingono indubbiamente il produttore ad elevare il prezzo dei prodotti.

L'ammontare dell'imposta diminuisce da L. 200 a 180; L. 180 sono trasferite sui consumatori; e L. 20 sono evase e vengono meno per l'ente pubblico.

Come ulteriori conseguenze si possono notare queste: che 20 unità di merce non possono essere godute dai consumatori, e che il monopolista, restringendo la produzione, può restringere il numero degli operai.

*
* *

Se l'imposta colpisce i professionisti, si ritiene che tenda a produrre su costoro i seguenti effetti.

Il prezzo dei servigi professionali suol essere in genere determinato dal costo di produzione, ed in casi eccezionali dalle leggi che regolano il monopolio.

L'onorario del professionista in regime di concorrenza suole comprendere :

a) gli interessi del capitale impiegato dalla persona per conseguire ed esercitare la professione, compresi in esso i mancati guadagni che avrebbe goduto se si fosse messa a lavorare sin dalla prima giovinezza ;

b) il rischio che un aspirante alla carriera professionale corre di non raggiungere il fine propostosi ;

c) una quota di risparmio, cioè una specie di quota di ammortamento per la ricostituzione del capitale investito ;

d) un profitto medio.

Sopravvenuta l'imposta, essa per taluni professionisti di medio merito può produrre l'effetto di far crescere il prezzo dei loro servigi. Ma può anche verificarsi che taluni, per il timore di perdere la clientela, mantengano anche dopo l'imposta i prezzi di prima, e in tal caso possono avere maggior numero di clienti, e quindi riuscire a rimuovere l'imposta con un maggiore lavoro. Ma questo maggior lavoro, al quale si devono sobbarcare, non solo può non essere compensato, giusta i loro calcoli subiettivi, dai maggiori guadagni che essi possono conseguire, ma costituisce sempre un effetto passivo dell'imposta, sotto forma di aumento di pena nell'organismo senziente.

Altri professionisti, non riuscendo a farsi pagare meglio di prima, nè trovando conveniente di sopportare l'onere dell'imposta, possono decidersi ad emigrare o a cambiare occupazione.

Pei professionisti eminenti, che godono in certa guisa dei vantaggi che offre il monopolio, è probabile in generale che essi, non trovando convenienza ad elevare i prezzi dei loro servigi al di là del limite massimo sperimentato di maggior tornaconto, finiscano per sopportare l'imposta.

Tuttavia, come abbiamo testè dimostrato, possono verificarsi dei casi anche per loro, in cui sia conveniente di elevare i prezzi e trasferire in parte l'imposta, e ciò qualora il minor guadagno conseguente al rialzo dei prezzi sia minore dell'ammontare dell'imposta.

Il tributo in esame, se colpisce i salari, si è argutamente dimostrato che può produrre l'effetto di far diminuire il salario dell'o-

perai, qualora questi non riesca ad ottenere un aumento di mercede scaricando l'imposta sull'intraprenditore.

È certo che appena subentra l'imposta gli operai tentano di ottenere l'aumento del salario. In seguito a questo tentativo vari effetti possono avverarsi, ma i più probabili sono i seguenti: o l'intraprenditore resiste alle domande dei salariati minacciando la serrata, o accetta di dare l'aumento, ma restringe il loro numero per non rinunciare al profitto di prima.

Nel primo caso: o gli operai si rassegnano, e sopportano l'imposta, o resistono e scioperano. In questa ultima ipotesi suole avvenire in seguito un certo accomodamento, nel quale, date le differenti condizioni economiche tra capitalisti e salariati, e le diverse rispettive situazioni nella lotta, gli operai finiscono per essere danneggiati.

Nel secondo caso, nel caso cioè in cui l'imprenditore accorda l'aumento ma restringe il numero dei salariati, taluni di questi restano disoccupati, cresce l'offerta di lavoro, e di nuovo s'abbassa il salario.

Frattanto le previsioni più probabili sono queste: se i salari sono al minimo, sono cioè al punto in cui ogni ulteriore diminuzione farebbe venir meno la prestazione del lavoro, è probabile che la traslazione dell'imposta sui salari avvenga a carico dei profitti dell'imprenditore; se i salari non sono al minimo è assai probabile che la traslazione non avvenga.

*
* *

Se l'imposta colpisce l'esercizio del credito, è stato lucidamente messo in rilievo che essa viene a costituire un elemento del passivo dell'esercente il credito, e quindi spinge l'esercente medesimo ad aumentare il saggio dello sconto e gli interessi delle sue operazioni attive, per ripristinare il livello del suo bilancio e poter percepire la media dei profitti di prima. Ma egli non riesce in genere a conseguire questo scopo per la presenza sul mercato di coloro che esercitano il credito clandestinamente, i quali fanno concorrenza ai banchieri palesi, anche perchè riescono a sottrarsi all'imposta. E così questa suol riuscire a colpire i banchieri che esercitano il credito palesemente e in piena legalità.

Costoro si rassegnano in generale a sopportare il tributo se hanno un estraprofitto. Se non l'hanno, cercano di trasferire l'impo-

sta su altre economie, o elevando gli interessi attivi dell'azienda o diminuendo i passivi.

L'aumento dei loro interessi attivi tende a ridurre i profitti dei loro clienti, i quali, o riescono a far succedere altre traslazioni, o emigrano ad altre industrie, compresa in esse quella del credito clandestino.

E frattanto altri perturbamenti in vari rami d'industria, e molte variazioni di prezzi di prodotti si possono verificare.

La diminuzione degli interessi passivi dei banchieri palesi, cioè degli interessi attivi dei possessori di capitali, può costituire un freno per il risparmio, un incentivo per il credito clandestino, un danno per la produzione della ricchezza, e una diminuzione dell'imponibile per l'imposta medesima di cui ci occupiamo.

Nel caso in cui i banchieri palesi non riescano nei loro tentativi di traslazione, per la resistenza dei loro clienti, in tal caso coloro che non avevano estraprofitti son costretti ad emigrare ad altre industrie, coloro che godevano tali estraprofitti, e che si erano rassegnati a sopportare l'imposta, possono in seguito riuscire a trasferirla, almeno in parte, per effetto del diminuito numero degli esercenti l'industria creditizia. E frattanto delle rovine di taluni deboli esercenti si possono anche verificare.

Tutti questi fenomeni dimostrano che l'imposta si può spingere solo fino ad un determinato limite, al di là del quale essa si riduce ad un danno per l'economia sociale e per l'ente stesso che l'impone, il quale finisce per ricavarne un gettito minore.

*
* *

Il tributo in esame è in conclusione un' imposta che può colpire l'esercizio di qualunque professione, arte, commercio o industria.

Secondo le molteplici applicazioni, che di essa si fanno, vengono esclusi i capitali mutuati, gli stipendi, i salari, e talvolta anche i professionisti. In questi casi l'imposta non riesce ad adempiere all'ufficio suo complementare di colpire tutti i redditi industriali e professionali, e diventa, specie nei piccoli centri, un duplicato del dazio di consumo. E questi suoi principali difetti risaltano ancora dippiù, se si considera che non mancano coloro i quali pretendono di attribuirle la caratteristica di riuscire a percuotere con giustizia ed efficacia tutta la ricchezza mobiliare.

Il suo oggetto sarebbe così lato da comprendere ogni impresa industriale, ogni esercizio di commercio, ogni professione, ogni arte, ogni reddito. E in questa estensione, venendo a colpire dei redditi provenienti dal lavoro e dal capitale, potrebbe anche assumere il carattere d'un'imposta personale sul reddito.

Viceversa, se si limitasse a colpire alla fonte il prodotto netto degli esercizi economici e professionali, senza seguirlo nella sua ripartizione in redditi, in questa ipotesi assumerebbe il carattere d'imposta reale.

Da noi l'imposta di esercizio e rivendita e quella sul bestiame si potrebbero convenientemente sostituire con un'imposta generale sulla ricchezza mobile, con carattere reale sul prodotto netto, e col sistema dei contingenti locali, non soggetti a limiti massimi, e distribuiti proporzionalmente sugli imponibili.

E frattanto un'imposta così difettosa è resa da noi obbligatoria per tutti i comuni che eccedono il limite legale delle sovrimposte!

The following table shows the results of the experiments conducted on the effect of the various factors on the rate of the reaction. The results are given in the form of a table, the columns of which are headed by the names of the factors, and the rows by the names of the experiments. The numbers in the cells of the table represent the rate of the reaction, as determined by the method described in the text.

Experiment	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5
1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
2	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6
3	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7
4	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8
5	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9
6	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0
7	0.7	0.8	0.9	1.0	1.1
8	0.8	0.9	1.0	1.1	1.2
9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.3
10	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4

The results of the experiments show that the rate of the reaction increases with the increase of the concentration of the reactants. The rate of the reaction is also affected by the temperature, the presence of a catalyst, and the surface area of the reactants. The rate of the reaction is highest when all the factors are at their maximum values, and lowest when all the factors are at their minimum values.

CAPO VI

Dazio di consumo

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — Il provento del dazio di consumo segna una percentuale alquanto elevata, rispetto alla somma delle entrate effettive, nei comuni di Catania (78, 24), di Palermo (73, 24) e di Torino (62, 03); una percentuale elevata a Milano (42, 34) e nella media di tutti i comuni del Regno (36, 11); e una percentuale bassa a Como (17, 62) e nei comuni rurali della Sicilia (da 19, 55 a 11, 64) come si legge nel documento XVII.

Di conseguenza sono molto elevate le quote individuali di esso a Torino (L. 26, 47), a Milano (L. 24, 94), a Catania (L. 24, 05) e a Palermo (L. 20, 98).

La quota individuale per tutti i comuni del Regno, giusta i nostri documenti, risulta di L. 4, 81.

Secondo altri dati, la media per abitante del carico del dazio in Italia è di L. 5, 89, mentre per l'Inghilterra è di L. 18, pur colpendosi ivi solamente lo spirito, l'orzo tallito, lo zuccherò e la cicoria.

Senonchè, data la diversa posizione economica dei cittadini delle varie città dei cui bilanci ci occupiamo, si scorge dal quadro del documento XIX, che per gli abitanti di Milano il prodotto del dazio consumo comunale non costituisce che il 7, 88 per cento del loro presunto reddito indiziario, mentre per i cittadini di Catania tale prodotto costituisce il 30, 96 per cento del reddito loro!

In ordine alla gestione daziaria di Palermo, l'inchiesta rileva che nessuna delle amministrazioni comunali agì in guisa da ottenere dai dazi i risultati dovuti. Parecchie amministrazioni non s'ingerirono affatto nell'azienda di essi, tollerando, e talvolta quasi incoraggiando, gli abusi e la cattiva funzione della burocrazia.

Una colposa indulgenza da parte degli amministratori del comune tendeva a favorire il contrabbando, e i contravventori non solo venivano spesso assolti dalla pena, ma anche dal pagamento del dazio.

In sostanza la situazione era tale che il peso del tributo gravava principalmente sugli onesti, e costituiva fonte d'illeciti lucri per gli agenti infedeli e pei contrabbandieri audaci, portando come conseguenza una diminuzione di gettito rispetto all'entrata prevista (1).

L'inchiesta per Napoli mette in rilievo l'altissima pressione che il dazio di consumo ha raggiunto in questa città. Si è particolarmente notato una considerevole diminuzione di consumo, e una conseguente diminuzione di gettito, appena si sono praticati forti rialzi di tariffa (2).

Nel 1871 il prodotto del dazio consumo in Italia fu di oltre 71 milioni di lire; nel 1891 superò i 145 milioni; nel 1895 salì a più di 189 milioni; nel 1897 eccedette i 211 milioni (3).

*
* * *

Il dazio ha una forte preponderanza nei nostri comuni chiusi, è più elevato nei centri popolosi, e richiede una forte spesa di riscossione, che raggiunge da noi la media dell' 11,58 %.

Al primo gennaio 1895 vi erano in Italia 345 comuni chiusi, e

(1) *Inchiesta per Palermo*. Vol. I, pagg. 325 e 553.

(2) *Inchiesta per Napoli*. Vol. II, pag. 284 e segg.

(3) Per l'anno 1895 si ebbero in Italia queste percezioni daziarie:

Dazio di consumo al lordo delle spese di riscossione.

<i>Comunale</i>	{	Comuni chiusi	L.	139.391.693	
		» aperti	»	20.874.179	
		Totale		L.	160,265.872
<i>Governativo</i>	{	Comuni chiusi	L.	39.517.297	
		» aperti	»	14.900.101	
		Totale		L.	54.417.398
		Totale generale		»	214.683.270
		Spese di riscossione		L.	24.873.609

Dazio di consumo al netto delle spese di riscossione.

<i>Comunale</i>	{	Comuni chiusi	L. 119.853.504
		» aperti	» 17.870.283
		Totale	L. <u>137.723.787</u>
<i>Governativo</i>	{	Comuni chiusi	L. 37.185.773
		» aperti	» 14.900.101
		Totale	L. <u>52.085.874</u>
Totale generale			L. <u>189.809.661</u>

Il Bonomi ha fatto il quadro che segue, per determinare i proventi complessivi

7912 comuni aperti. I chiusi avevano tutti applicato il dazio; degli aperti solo 441 non si servivano di esso.

La popolazione dei comuni chiusi, giusta il censimento del 1881, era di 8.251.299 abitanti; quella dei comuni aperti di 20.702.181 individui.

Facendo il calcolo tra queste cifre di popolazione, e l'ammontare del dazio governativo e comunale pagato, si hanno le quote per abitante che si leggono nella nota (1).

sivi del dazio governativo e comunale nel 1897, al lordo delle spese di riscossione, secondo una divisione di generi di consumo.

Num. d'ord.	G E N E R I	Ammontare del dazio
1	Vino e bevande alcoliche. L.	79.432.433
2	Carni. »	41.406.772
3	Pane, paste e farine »	30.921.360
4	Riso, zucchero e materie grasse. »	17.790.659
5	Erbaggi, frutta commestibili, birra e gazoze . . »	14.577.620
6	Foraggi e materiali da costruzione »	9.430.002
7	Carbone e altri combustibili »	8.425.651
8	Mobili, saponi e generi diversi »	9.762.935
TOTALE L.		211.747.432

BONOMI. *La finanza locale e i suoi problemi*, pag. 143.

Il medesimo scrittore, servendosi delle cifre dell'anno 1897, ha compilato quest'altro quadro per dare un cenno della divisione dei proventi del dazio per territorio.

ZONE	Popolazione al 31 dic. 1896	Dazio al netto delle spese di riscossione		
		governativo	comunale	TOTALE
Italia settentrionale	11.483.462	22.427.885	47.033.175	69.461.060
Italia centrale . . .	7.227.941	13.335.733	36.565.024	49.900.757
Italia meridionale .	8.299.033	9.502.865	38.421.909	47.924.774
Italia insulare . . .	4.280.054	6.563.551	19.685.139	26.248.690

BONOMI, *op. cit.*, pag. 146.

(1)

DAZIO	comuni chiusi	comuni aperti	tutti i com. del Regno
Dazio comunale. L.	14.52	0.86	4.75
» governativo. »	4.51	0.72	1.80
TOTALE L.	19.03	1.58	6.55

Nel decennio 1894-1903 vennero abbattute in Italia 120 cinte daziarie, e nel 1903 i comuni che conservavano la cinta erano 237. Negli anni 1903 e 1904 deliberarono di abbatterla altri 15 comuni (1).

Come si è detto il dazio è un' imposta molto produttiva. Il suo provento è venuto aumentando fino a raggiungere una elevata percentuale fra le entrate comunali. Il Bonomi calcolava nel 1903 questa percentuale a 45,17 per la media di tutti i comuni, e a 64,75 per la media dei comuni capoluoghi di provincia.

Secondo i calcoli del Bonomi le spese di riscossione dei dazi sarebbero in media del 13 % sul prodotto lordo, mentre quelle di riscossione delle imposte indirette dello Stato sono del 4,4 %.

Molti comuni si servono del dazio consumo per proteggere le proprie industrie.

La diversa densità delle nostre popolazioni produce come conseguenza che nell' Italia meridionale i comuni chiusi sono molto più numerosi che non nella media e nell'alta Italia, regioni queste ultime nelle quali la popolazione è molto sparsa. Epperò i 336 comuni chiusi, che nel 1902 esistevano da noi, erano così divisi: 78 nell'alta Italia, 54 nella media, 204 nell' Italia meridionale e nelle isole. Nella provincia di Alessandria (808.009 abitanti) vi erano nel 1902 due soli comuni chiusi, mentre in quella di Bari (824.125 abitanti) ve ne erano 24. Nella provincia di Milano (1.319.098 abitanti) se ne contavano 2, e in quella di Napoli (1.177.059 abitanti) 41.

Il Bonomi a proposito di comuni aperti e chiusi, e della relativa pressione del dazio, fa il seguente calcolo.

La popolazione raccolta nei comuni chiusi era nel momento delle sue indagini di 7.947.754 individui, e nel 1899 pagava complessivamente per dazio governativo e comunale, comprese le spese comunali di riscossione, L. 175.356.049, con una quota per abitante di L. 22,06. La popolazione dei comuni aperti era invece di 22.005.726, e nel medesimo anno pagava L. 35.986.634 con una quota per abitante di L. 1,71. La enorme differenza deriva dal diverso metodo di riscossione, dalla maggiore altezza delle tariffe, e dal maggior numero di voci dei comuni chiusi.

Il mezzogiorno d' Italia fa maggiore uso del dazio come si può vedere nei dati raccolti nel documento numero XXI, i quali contengono le tariffe daziarie dei principali comuni italiani.

(1) A. MAJORANA. *Relazione citata*, pag. 79.

Nelle regioni meridionali il dazio comunale, rispetto al governativo, è in proporzioni maggiori che non nell'alta Italia.

Il Ricca Salerno, dopo aver constatato che nei comuni rurali dell'alta e della media Italia sono in prevalenza le sovrimposte, e in quelli dell'Italia meridionale e della Sicilia è molto esteso l'uso del dazio, calcola che la quota personale di dazio nei comuni chiusi è di L. 24,47, e negli aperti di L. 1,58, senza contare le spese di riscossione che sono assai più estese nei primi che nei secondi.

Il Conigliani ha rilevato che i proventi del dazio, nel complesso dei bilanci di tutti i comuni italiani, superano il 45 % di tutti i proventi tributari. Nei centri maggiori il dazio rimpiazza la tassazione reale della ricchezza mobiliare e di quella personale sui redditi; nei piccoli comuni rurali è tassazione dei redditi minimi, poichè il suo provento, rispetto ai gettiti di tutti gli altri tributi, è del 67 % nei capoluoghi di provincia, del 57 % nei capoluoghi di circondario e negli altri comuni chiusi, del 33 % nei comuni aperti in genere, del 12 % nei comuni aperti non capoluoghi di provincia, circondario o distretto.

In conclusione si può assodare che il dazio di consumo ha una portata ben diversa, a seconda che si tratti di comune aperto o chiuso, e che produce una forte diversità di pressione tra i due generi di enti, tra comuni della stessa provincia, e tra cittadini dello stesso comune.

*
* *

Varie sommosse popolari si sono lamentate in questi ultimi tempi, in molti comuni della Sicilia, a causa della loro soverchia pressione tributaria in genere, e specialmente di quella del dazio consumo.

Ricordiamo: quella di Caltabiano dell'8 giugno 1879; e quelle di Lercara, Valguarnera, Rosolini, Monreale, Giardinelli, Castelvetro, Gibellina, Marineo, delle due Raguse, di Palma Montechiaro, Salemi, Naro, Calatafimi, e di S. Caterina Villarmosa, avvenute tutte verso la fine del 1893 e il principio del 1894, ad iniziativa di talune associazioni locali, dette fasci dei lavoratori.

Le folle tumultuanti percorrevano le vie dei paesi, portando i ritratti dei sovrani, gridando viva il Re e la Regina, abbasso i dazi, incendiando i casotti daziari, e malmenandone gli agenti.

In seguito a questi e a vari altri tumulti, il 4 gennaio 1894 venne dichiarato in Sicilia lo stato di assedio.

Indi a che si procedette in molti comuni a vari sgravi d'imposta, e si cominciò a pensare di escludere dal dazio i prodotti indispensabili alla vita.

La diminuzione dei dazi, come osserva l'inchiesta sul mezzogiorno, se ha giovato alle classi più povere, ha prodotto squilibri forti e permanenti, e diminuzione di utilissime spese, in molti bilanci comunali.

A tali inconvenienti si è cercato in certa guisa di supplire col rendere più grave la sovrimposta, il focativo e l'imposta sugli esercizi e rivendite. Più raramente si è supplito con l'inasprire talune voci del dazio, o creandone delle nuove.

Non sono pochi i comuni che si mostrano allarmati per l'odierna tendenza alla diminuzione, e più ancora all'abolizione dei dazi, per il fatto che si verrebbe con tali provvedimenti a compromettere la dotazione dei più urgenti e utili servizi pubblici.

2. Cause ed effetti. — Una causa precipua e particolare del largo campo d'applicazione dei dazi di consumo consiste nel fatto che essi, venendo confusi col prezzo delle merci, riescono ad essere meno sentiti dal contribuente, e quindi a provocare in lui minore malcontento e minore resistenza.

Lo sviluppo loro è stato principalmente favorito da due motivi: dai bisogni sempre crescenti delle collettività, i quali hanno spinto i pubblici amministratori a far sopportare a tutte le classi sociali, e perciò anche a quelle meno favorite dalla fortuna, le maggiori esigenze del fabbisogno finanziario; dagli interessi della proprietà rurale, edilizia e mobiliare, tanto gravate da imposte dirette. Questi interessi della proprietà hanno provocato dei limiti alle sovrimposte erariali dirette, e di conseguenza hanno spinto i corpi locali e servirsi con maggiore intensità dei dazi.

Hanno influito a farne estendere l'applicazione: la facilità con la quale possono essere imposti; la loro minore molestia apparente; l'ordinamento non buono e lo scarso gettito delle varie imposte complementari riservate ai comuni.

Confondendosi i dazi col prezzo d'acquisto delle merci di consumo, il peso di essi non viene nettamente valutato come può essere tenuto in calcolo quello delle imposte dirette, e per conseguenza il contribuente non è in grado di comparare la pena di questo particolare tributo col piacere dei servizi pubblici che con esso si pro-

ducono. I pubblici amministratori possono trarre profitto di tale circostanza per elevare con minori difficoltà il carico tributario.

Altre cause cooperanti che determinano la larga applicazione dei dazi sono: la circostanza che con essi si riescono a colpire redditi che sfuggono alle imposte dirette, e il vantaggio che l'importo daziario viene via via pagato in piccole frazioni, a misura che il consumatore compra gli oggetti di consumo, e senza che egli avverta tutta la pena del tributo.

La percentuale molto elevata del provento del dazio nei grandi centri, rispetto alla somma delle altre entrate, deriva dal fatto che in tali centri si spende molto e si ricorre prevalentemente ad esso per coprire il fabbisogno finanziario.

L'alta quota individuale delle entrate provenienti dal dazio, che si suole riscontrare nei grandi comuni, e la quota bassa dei comuni rurali e della media di tutti i comuni del Regno, derivano dalla circostanza che nei grandi il dazio si riscuote alla barriera, e costituisce un cespite importante per bilanci carichi di spese, nei piccoli esso si riscuote per abbonamento sulla minuta vendita, e costituisce un piccolo cespite per bilanci ristretti.

Le varie differenze fra le quote percentuali e individuali che si rilevano dai documenti da noi riportati, derivano anche dalle diverse situazioni economiche dei vari comuni presi a studiare.

L'alta quota media di L. 18 per abitante, che si riscontra in Inghilterra, e che è più che tripla della nostra, malgrado che ivi si colpiscano solo pochi generi non indispensabili, dipende soprattutto dalla ricchezza e dall'elevato tenore di vita delle popolazioni inglesi, e dal largo consumo che esse fanno di tali generi.

Il nostro ristretto consumo, oltre che alla non estesa ricchezza e all'azione stessa dei dazi, è d'attribuirsi all'influenza del regime protettore e alla totalità dei tributi, che sono veramente eccessivi rispetto alle nostre condizioni economiche.

Le cause della cattiva gestione daziaria di Palermo e di Napoli, e quindi della poca resa dell'imposta e della sua iniqua incidenza, sono principalmente da ricercarsi nelle non buone condizioni dell'ambiente, che non è certo il più adatto per ottenere che vengano scelti come pubblici amministratori i più onesti e capaci cittadini, e che gli eletti facciano costantemente il proprio dovere, scelgano buoni impiegati, e facciano rigorosamente adempiere a costoro i propri obblighi.

Altre cause consistono poi nella natura stessa dell'imposta, che richiede una speciale, minuta e oculata vigilanza, da parte degli agenti ad essa destinati, ed è così iniqua che anche molte persone per bene non rifuggono dal sottrarvisi, quando possono far ciò senza compromettere la propria onorabilità.

Le ragioni per cui gli inasprimenti di tariffa produssero diminuzioni di gettito a Napoli si trovano facilmente nel maggiore impulso che una esagerata tariffa dà al contrabbando e alla diminuzione del consumo.

L'aumento considerevolissimo di gettito, verificatosi in Italia dal 1871 al 1891, si deve a varie cause operanti, e cioè: al crescere delle voci colpite, agli inasprimenti delle tariffe, al maggiore consumo.

Tranne poche eccezioni, l'azione della legge è stata sempre rivolta da noi, anzichè a frenare l'estendersi del dazio, a permetterne e a favorirne l'abuso e lo sviluppo, mediante l'aumento delle voci e l'inasprimento delle tariffe.

Il dazio rende molto di più nei comuni chiusi, che negli aperti, perchè nei primi tutti gli abitanti entro cinta sono soggetti al tributo, mentre negli altri vi sono soggetti solo coloro che comprano a minuto i generi di consumo. Il che produce una forte pressione tributaria sopra la gente meno favorita dalla fortuna.

Di codesta iniqua pressione profittano le classi dirigenti di taluni comuni chiusi per avvantaggiare loro stesse a danno della minuta popolazione. Esse perciò egoisticamente tendono ad abbattere le cinte daziarie, e a trasformare i comuni chiusi in comuni aperti. Così si spiega il fatto che, mentre in Italia i comuni chiusi erano 345 nel 1895, posteriormente al 1903 erano ridotti a 237.

Le sommosse popolari avvenute in Sicilia nel 1893 e nel 1894 furono evidentemente in gran parte causate dalla forte pressione e dall'iniqua ripartizione del dazio di consumo.

*
* *

I dazi producono il dannosissimo effetto di riuscire quasi sempre inversamente progressivi al reddito del contribuente, poichè essi sono proporzionali alla spesa che questi fa, ma tale spesa non è nella maggior parte dei casi proporzionale al reddito.

Questo grave inconveniente viene reso ancora più forte dal fat-

to che i dazi, non solo sogliono colpire il consumo di oggetti di lusso e di comodo, ma finiscono per colpire anche oggetti indispensabili alla vita, fatto che contribuisce sempre più a spostare le relazioni di proporzionalità dell'imposta al reddito.

Si finisce per colpire il consumo degli oggetti di prima necessità, perchè quando i dazi colpiscono generi di lusso, cioè a dire generi essenzialmente mutevoli e sostituibili, rendono poco, specie in rapporto alle forti spese che cagionano, mentre rendono molto quando cadono sopra oggetti di esteso consumo, cioè su taluni generi alimentari, sui vestimenti e sopra i materiali da costruzione.

Colpendo questi generi popolari, riescono a pesare in misura maggiore sulle classi meno abbienti, per due precipue ragioni. Primieramente perchè le spese per il consumo degli oggetti di prima necessità rappresentano percentuali di reddito sempre più elevate, a misura che il reddito dei contribuenti diminuisce, in secondo luogo perchè i dazi sui generi di consumo popolare gravano più fortemente sulle classi umili, anche in ragione del numero degli individui di ogni famiglia, in quanto i componenti delle famiglie meno agiate sono generalmente più numerosi di quelle delle famiglie agiate o ricche.

La spesa per la sussistenza delle persone non è nelle medesime proporzioni con le varie categorie di redditi. Mano mano che il reddito aumenta diminuisce il rapporto tra questo e la spesa di sussistenza.

Da indagini accurate risulta che per il nutrimento le famiglie così dette benestanti sogliono spendere in media dal 20 al 30 % delle loro entrate complessive, e che le famiglie di operai destinano per tali spese circa il 42 % del reddito negli Stati Uniti d'America, il 47,6 in Germania, il 49,5 a Copenaghen, il 49,9 nel Belgio, il 51,3 in Inghilterra, il 52,4 in Francia. E il Nitti è venuto alla conclusione che in Italia vi sono classi intere, la cui spesa di alimentazione sorpassa l'85 % del reddito! Da ciò la progressività in senso inverso di questi tributi, i quali, da noi più che altrove, per la loro asprezza e per il ristretto reddito delle persone, tendono a ridurre consumi e a deprimere l'energia fisica dei lavoratori.

È vero che questo grave inconveniente è in parte eliso dal fatto che le imposte dirette gravano prevalentemente sulle classi più abbienti, e dal fatto che molte imposte indirette pesano più intensamente di come a prima vista non sembri su tali classi, e ciò a causa principalmente dei dazi sui generi di comodo e voluttuari, e di quelli

sulle cose di prima necessità, le quali vengono consumate da persone retribuite con salari in natura dalle famiglie agiate, o da persone che in qualsiasi altro modo vivono, in tutto o in parte, a peso di tale famiglie. Ma codesta elisione, fino a tanto che son gravati da tributo gli oggetti di consumo indispensabile all'esistenza, crediamo che si verifichi solo per una piccola parte.

Sia comunque, è però certo che, prima di concludere sulla ripartizione dei tributi, non basta esaminare gli effetti d'una sola imposta, ma occorre valutare quelli di tutto il sistema tributario, e quelli delle varie forze economiche in azione. Solo in tal guisa si può in certa misura risolvere, e sempre con maggiore o minore approssimazione, date le gravi difficoltà di valutare quantitativamente l'intensità dinamica di tutte codeste forze, il problema dell'equa ripartizione del carico tributario fra tutti gli utenti dei pubblici servizi.

I dazi turbano e danneggiano la produzione e la circolazione della ricchezza, alterano l'equa distribuzione di questa, recano molestia alle persone, e riescono più pesanti di qualsiasi altro tributo per le loro elevate spese di riscossione.

Queste spese producono un forte danno all'economia generale del paese, poichè da un lato assorbono buona parte del prodotto del dazio, dall'altro sottraggono tante energie lavoratrici alla produzione della ricchezza.

Altro grave inconveniente dei dazi è che stimolano fortemente il contrabbando e la frode, e colpiscono le sole popolazioni urbane, massime dei grandi centri, esonerando quelle delle campagne.

In compenso essi sono un mezzo per far concorrere alle pubbliche spese anche gli stranieri dimoranti nella Nazione, e in generale coloro che non possono essere colpiti dalle imposte dirette nelle località in cui i pubblici servizi vengono prodotti e goduti.

*
* *

La distinzione che la nostra legge fa dei comuni in chiusi e aperti, in base al numero degli abitanti, peggiora le condizioni in cui i dazi si svolgono. Essa produce due conseguenze: l'una che concerne le voci colpite e la relativa tariffa, l'altra che riguarda il modo diverso di riscossione.

Il fatto che le tariffe sogliono essere più alte, e sogliono conte-

nere maggior numero di voci nei comuni chiusi, mentre produce un maggiore gettito del tributo, fa sì che tutti i cittadini vengano ad esso assoggettati senza esclusioni.

Nel comune aperto, invece, il grave peso del dazio viene sopportato quasi esclusivamente da coloro che, non avendo prodotti dei propri fondi, o mezzi per comprare all'ingrosso, sono costretti a comprare al minuto alla bottega tutto ciò che loro occorre giorno per giorno, venendo a sopportare, oltre del dazio, la differenza di prezzo tra i generi all'ingrosso e quelli al dettaglio, differenza talvolta assai elevata perchè può contenere dei sopraredditi di monopolio.

Questi sopraredditi possono derivare dalla circostanza che nei piccoli comuni rurali i rivenditori, per mezzo appunto del dazio che elimina i più deboli, possono riuscire a formarsi posizioni monopolistiche. Viceversa nei comuni aperti più ricchi, e principalmente nelle parti fuori cinta dei comuni chiusi, la concorrenza può compromettere la traslazione sui consumatori, e in tal caso il dazio può riuscire un'imposizione sui piccoli redditi commerciali.

Le classi agiate dei comuni aperti sfuggono alla maggior parte degli oneri daziari, perchè consumano i generi di propria produzione, e perchè comprano all'ingrosso molti generi di cui si servono. Questo fenomeno, mentre giova a spiegare il minor gettito del dazio nei comuni aperti, dimostra come esso, che determina già una pressione progressiva in senso inverso anche nei comuni chiusi, nei quali tutti i cittadini vi sono soggetti, riesca nei comuni aperti ancora più inversamente progressivo, con quanto danno per la minuta gente non è a dire!

D'altra parte non si può negare che il metodo di riscossione adottato dai comuni chiusi, cioè a dire di formare la così detta cinta daziaria, e riscuotere il dazio nel momento dell'entrata delle merci entro la cinta, porta delle forti spese, e cagiona dei danni all'industria, al commercio e alle persone. Ed è parimente innegabile che le norme stabilite pei comuni aperti ostacolano pure il commercio, arrecano molestia a certe persone, e si trasformano spesso, specie nei piccoli centri con popolazioni meno progredite, in uno sfogo di sfrenati egoismi delle classi dirigenti, e in un dannoso strumento di politica di classe, a svantaggio dei partiti che soccombono nelle elezioni.

Epperò, fra vari inconvenienti, è preferibile la soluzione che dà gli inconvenienti minori, e tale soluzione si ha col metodo del comune chiuso, per cui tutti i cittadini, senza distinzione di agiatezza,

sono obbligati a pagare l'imposta, almeno in proporzione dei rispettivi consumi, se non in proporzione del rispettivo reddito.

E frattanto quest'ultimo metodo di riscossione, che rende il tributo meno iniquo e molto più produttivo, genera una eccessiva tendenza nei comuni chiusi a sfruttare oltre conveniente misura codesta loro comoda risorsa tributaria.

*
* *

La circostanza che i dazi governativi e comunali sogliono essere per lo più *specifici*, cioè a dire indipendenti dal valore delle merci, porta come dannosa conseguenza che il tributo colpisce il consumo di una medesima merce in misura diversa, a seconda del tempo e dello spazio in cui viene consumata.

È questo un grave inconveniente che si potrebbe evitare, in parte se non in tutto, se si stabilissero per quante più merci fosse possibile dei limiti *ad valorem* complessivi pei due dazi, graduati a seconda dei generi colpiti.

Lo squilibrio che deriva dalle differenze fra le varie voci della tariffa viene acuito dal fatto che il dazio addizionale dei comuni, anzichè essere *ad valorem*, è commisurato al dazio governativo, che è *specifico*. Se fosse stato *ad valorem* i comuni avrebbero potuto forse compensare in certa guisa lo squilibrio delle tariffe governative.

Il fatto che in Italia il dazio governativo e quello comunale vengono tra loro confusi in unica imposta genera una dannosa conseguenza per il contribuente, in quanto impedisce a questi di calcolare separatamente ciò che paga per lo Stato, e ciò che paga pel comune, e quindi di stabilire le comparazioni tra le imposte e i relativi servizi pubblici dell'uno e dell'altro ente.

L'elevatezza generale e crescente delle tariffe, mano mano che aumenta la popolazione e quindi l'importanza del comune, produce una maggiore pressione nelle città più importanti. Per difendere questa graduazione di tariffe si è detto che nei comuni più popolosi vivono le classi più agiate e più ricche, che determinano maggiori e più costosi servizi pubblici, e che perciò in essi la pressione del dazio è giusto che sia più intensa.

Questa giustificazione sarebbe del tutto corretta, qualora il dazio colpisse soltanto merci di esclusivo consumo delle sole classi benestanti, oppure qualora le popolazioni delle grandi città fossero tutte composte di tali classi, e si potrebbe ammettere in parte se l'eleva-

tezza delle tariffe riguardasse solo i consumi delle persone agiate o ricche. Ma siccome anche nei grandi centri vi sono classi inferiori, e il dazio suol colpire con tariffe egualmente elevate generi di consumo necessario, così la giustificazione sopra ricordata perde molta parte del suo valore. E difatti la graduazione uniforme delle tariffe rende da noi più tristi le condizioni economiche delle classi inferiori, e anche di talune delle medie nelle grandi città, dal momento che tanto più generale e necessario è il consumo del genere colpito dal dazio, altrettanto questo consumo è indizio poco sicuro della capacità economica del contribuente.

Una relativa proporzionalità col reddito si può in certa guisa raggiungere con una graduazione e specificazione di voci di tariffa, in armonia coi varî centri e con la specialità e varietà dei rispettivi consumi.

Il fatto che la pressione daziaria è maggiore nei comuni chiusi, e che questi sono alquanto più numerosi nel mezzogiorno d' Italia, produce la conseguenza che le popolazioni meridionali nel loro complesso sopportano, rispetto a questa iniqua imposta, un onere maggiore. E una ulteriore conseguenza di questo fenomeno è che le classi agiate e ricche del settentrione, le quali come si è dimostrato si sottraggono in gran parte al pagamento del dazio, finiscono per sopportare una pressione tributaria alquanto minore.

* *

I dazi hanno prodotto entrate vieppiù crescenti, e perciò hanno dispensato gli amministratori comunali dalla necessità di ricorrere ad altri tributi meno iniqui nei loro effetti, ma di esecuzione meno facile e sicura.

L'esenzione dall'imposta a vantaggio di talune società, che hanno lo scopo della beneficenza, produce l'effetto di rendere meno infelice la condizione delle classi inferiori, e di aumentare l'onere fiscale delle classi superiori e medie.

Data l'importanza del gettito dei nostri dazî comunali, di fronte a quello delle imposte immobiliari, essi hanno assunto un carattere d'imposizione fondamentale nel sistema tributario dei comuni, anzichè quello d'una imposizione complementare. E mentre nelle grandi città compiono male l'ufficio d'una imposizione reale sui redditi della ricchezza mobile, e d'una imposizione personale sui redditi in genere, nei piccoli centri si riducono a colpire la sola minuta gente !

La facoltà di allargare o di restringere la cinta daziaria, concessa dalla legge, ha prodotto l'effetto che le amministrazioni locali hanno trovato modo di favorire interessi ed egoismi di classe, e di determinare dannose sperequazioni.

Il fatto che i dazi governativi vengono esatti per mezzo d'una specie di appalto dato ai comuni, e che il prodotto loro viene da questi versato allo Stato, sotto forma d'un canone annuo consolidato, può in certa guisa equivalere al fatto che venissero lasciati tutti i dazi ai comuni, e che lo Stato prelevasse sui bilanci comunali un ratizzo. Ma allora verrebbe ad acuirsi dippiù la confusione tra finanze comunali e finanze dello Stato, a danno dei contribuenti, che non avrebbero modo di controllare l'impiego delle loro contribuzioni e di fare il calcolo edonistico tra i servizi, le spese e i tributi.

La facoltà consentita ai comuni chiusi d'imporre un tributo sulla minuta vendita di certi generi, tributo che tende a ripercuotersi sui minuti consumatori, contribuisce a rendere più acuta la iniqua pressione del dazio di consumo.

*
* *

L'indagine degli effetti, che i dazi esercitano sui consumi, non è un compito facile e non costituisce un problema di esatta e sicura soluzione.

Non è un compito facile, a causa della grande quantità di materiali statistici di cui bisogna servirsi, e delle varie forze economiche delle quali occorre tener conto, per esaminare l'azione dei tributi. Non è un problema che conduce a risultati esatti e sicuri perchè queste forze, fra le quali è l'imposta, agiscono nel campo economico in vari sensi e non sono sempre esattamente valutabili.

Le difficoltà di tener conto esatto di tutti codesti fattori e di valutarne con precisione l'intensità dinamica, la deficienza dei materiali statistici, e le inesattezze di quelli di cui si può disporre, rendono difficoltosa la ricerca di cui ci occupiamo e impediscono di giungere a risultati certi, necessari e determinabili a priori. Si può solo arrivare a stabilire delle leggi di tendenza, le quali, com'è noto, non servono che a determinare approssimativamente dei rapporti tra causa ed effetto, con l'espressa riserva del verificarsi di talune condizioni e del non verificarsi di altre.

Un'imposta sul consumo o viene pagata dal contribuente, o non viene pagata.

Nel primo caso si ha il così detto fenomeno dell'*erasione* all'imposta, di cui si è fatto cenno, e gli effetti che il tributo può produrre sui consumi sono: l'aumento del consumo di merci di contrabbando, di generi adulterati e di surrogati delle merci tassate; e la diminuzione più o meno corrispondente del consumo di queste ultime merci.

Le frodi fiscali tendono a produrre, *ceteris paribus*, un aumento relativo nel complesso dei consumi della popolazione, aumento che può derivare, cumulativamente o alternativamente, tanto dal risparmio che il consumatore ottiene consumando merci non colpite da imposta, quanto dalla concorrenza che le frodi fiscali determinano anche nel mercato delle merci tassate, in forza della quale queste si possono acquistare a più buon mercato di fronte al prezzo anteriore alle frodi medesime.

Nel secondo caso, cioè nel caso in cui le imposte si pagano, può avvenire questo: che esse, anche dopo una serie più o meno lunga di fenomeni parziali o totali di traslazione, finiscano per incidere il patrimonio delle private economie, venendo a determinare, indipendentemente dalla loro distribuzione tra i singoli, una diminuzione complessiva nel patrimonio di questi, e quindi una restrizione più o meno estesa nei loro risparmi e nella capitalizzazione, una restrizione nel loro potere di consumo, e una diminuzione dei consumi.

Può anche avvenire il così detto fenomeno della *rimozione* dell'imposta, del quale si è anche accennato, per cui il contribuente inciso dal tributo cerca per quanto può, con un aumento di lavoro, di rifarsi della sottrazione di ricchezza cagionatagli dall'imposta. Ma questo fenomeno, che in ultima analisi si risolve in un aumento di pena, non può riuscire a ristabilire nel bilancio del contribuente le condizioni di prima, e può sempre determinare delle riduzioni nei suoi consumi.

La contrazione dei consumi tende a verificarsi in larga misura per le merci così dette di comodo, in misura meno larga per le merci di lusso, e meno largamente ancora per le merci necessarie alla sussistenza.

Talune variazioni del consumo possono essere determinate dall'influenza che i dazi esercitano sulla produzione della ricchezza, e talune altre possono essere l'effetto dell'azione che essi esercitano sull'incremento della popolazione e sul fenomeno dell'emigrazione.

Può anche avvenire che coloro che vivono di salari, riuscendo ad ottenere mercedi più elevate, riversino su altre persone le im-

ste sui generi di consumo, e perciò non siano costretti a ridurre i propri consumi necessari. In tal caso il peso dell'imposta potrà ricadere su certe classi abbienti, le quali potranno per ciò essere indotte a contrarre i loro consumi di comodo e di lusso.

Ma è anche possibile che un'imposta di consumo su generi di prima necessità produca, invece che un rialzo di salari forse non compatibile coi profitti degli intraprensori, la riduzione del tenor di vita degli operai. Altro effetto probabile d'una tale imposta può essere l'accrescimento dell'offerta di lavoro, dovuta al fatto che, diminuendo i salari reali, cresce il numero dei membri delle famiglie dediti al lavoro. A ciò è d'aggiungere che la riduzione dei consumi fa diminuire la produzione.

La riduzione del tenor di vita degli operai fa sì che questi siano costretti e darsi a lavori più penosi e meno retribuiti.

Queste imposte su consumi popolari possono anche servire d'incentivo all'emigrazione.

Se le condizioni degli operai fossero veramente estreme, due forze si opporrebbero alla introduzione del dazio di consumo: i movimenti popolari; l'esiguo gettito del tributo di fronte alle forti spese di percezione.

I dazi, come i tributi in genere, producono anche l'effetto di troncare una serie di scambi che prima avevano luogo. Questa diminuzione di scambi colpisce persone che non hanno alcun rapporto con l'imposta, diminuisce il loro potere di consumo, e produce nuove restrizioni nei consumi.

Un'imposta su generi di prima necessità tende a restringere in tenue misura il consumo di tali generi, e questa restrizione tende a generare, cumulativamente o alternativamente, un aumento nell'uso dei generi non tassati, nonchè un aumento nel consumo dei succedanei o delle merci di contrabbando.

L'effetto più probabile, che la medesima imposta su cose di prima necessità può produrre sul consumo di generi di comodo e di lusso, è una diminuzione del consumo di siffatti articoli.

Un'imposta che colpisca cose di comodo e di lusso può produrre vari effetti sul consumo, a seconda che si tratti di consumo di cose necessarie o di consumo di cose di comodo e di lusso.

Sui consumi necessari può produrre l'effetto di fare aumentare tali consumi.

Sui consumi di generi fini gli effetti possono essere differenti, a

seconda che si tratti delle merci colpite, o di quelle non colpite. Per le prime può verificarsi con maggiore probabilità una diminuzione nel consumo di esse, quantunque possa verificarsi una diminuzione in quello dei generi non tassati, e ciò a causa delle abitudini dei consumatori, le quali possono non consentire loro di rinunciare a certi consumi.

Per le seconde, cioè per le merci non colpite, l'effetto più probabile è l'aumento del consumo di tali merci, in corrispondenza parziale della diminuzione del consumo delle altre.

E a tal proposito è da osservare che per certi generi di lusso vanitoso, l'imposta, oltre a non produrre alcuna diminuzione nel loro consumo, può determinare in esso un aumento, come appunto avvenne in Inghilterra in occasione d'un tributo sulle livree con parucca.

I dazi pertanto tendono a produrre delle variazioni nella estensione dei consumi, talvolta in aumento, quasi sempre in diminuzione. Questi effetti si riducono in ultima analisi ad una pena, che gli individui più o meno coscientemente subiscono per godere i servizi che rende, o che dovrebbe render loro, l'ente pubblico.

Questi effetti possono anche non verificarsi per diversi motivi.

Perchè la classificazione dei beni in vari gradi di necessità non è assoluta, in quanto dipende in gran parte da criteri del tutto subiettivi e personali. E infatti, taluni restringono per esempio il consumo del grano, pur di non ridurre quello del tabacco o del caffè; malgrado che la differenza fra le tre merci sia molto estesa.

Perchè esistono dei beni equipollenti e sostituibili, che possono determinare varie sostituzioni nei consumi.

Le variazioni ricordate presuppongono che l'imposta abbia prodotto l'aumento di prezzo delle merci tassate, e che i consumatori sianesi a questo aumento rassegnati.

Ma se essi non vi si rassegnino, e cerchino ed ottengano di scaricare il peso del tributo su altre economie, possono verificarsi questi effetti. Gli operai, i capitalisti, i proprietari, che sono ad un tempo capi delle famiglie dei consumatori, aumentano rispettivamente le loro pretese, e così i capi delle aziende produttive, cioè gli imprenditori, subiscono l'aumento del loro passivo. Se essi hanno un estraprofitto e cedono, rimangono incisi dal tributo. Se non hanno un estraprofitto, cercano di aumentare il prezzo dei loro prodotti, per trasferire sugli acquirenti di questi l'onere dell'imposta.

E pertanto un tributo sopra generi di consumo può produrre contemporaneamente un aumento di prezzo, sia nel genere direttamente colpito dall'imposta, sia nei prodotti di altre industrie.

Senonchè, se uno o più imprenditori fossero ridotti al minimo dei profitti, in modo da non poter sopportare alcuna parte del tributo, e i rispettivi prodotti non potessero subire alcun aumento di prezzo, in questa ipotesi danni più o meno gravi potrebbero essere determinati nelle varie industrie, e perfino la scomparsa di una o più di esse potrebbe verificarsi. E così un tributo sopra un genere di consumo determinerebbe danni, oltre che nella industria colpita, anche in altre industrie.

Ciò avverrebbe per effetto della legge delle proporzioni definite, e delle relazioni fra prodotti di alcune industrie che servono di materie prime per altre. È evidente che la mancanza d'una industria, che produca un bene strumentale, apporti danni nelle industrie dei beni complessi e degli altri beni strumentali, divenuti inutili, o meno utili, per la mancanza di un altro bene strumentale necessario.

Tutti questi danni possono fortemente nuocere all'economia generale della Nazione.

*
* *

Il carattere di protezione, che taluni comuni danno alle tariffe daziarie, deriva principalmente dal fatto che riescono a prevalere nei pubblici poteri gl'interessi delle classi protette, contro quelli della grande massa dei consumatori.

In proporzioni ristrette succede pei comuni il medesimo fenomeno che avviene quando si stabiliscono dazî protettori alle frontiere degli Stati, o si danno premî alle industrie.

Questa protezione produce tutti gli effetti che sogliono produrre tutte le indebite ingerenze degli enti pubblici sulla produzione della ricchezza.

Un primo e più immediato effetto è che i consumatori pagano i prodotti ad un prezzo più elevato, di come li pagherebbero se non vi fosse il dazio protettore. Sicchè, a causa dell'azione coattiva dell'ente, sono costretti a sacrificare una dose maggiore della loro ricchezza — dato che ciò sia possibile, perchè, se non è possibile, devono restringere i loro consumi — per ottenere la medesima merce che, senza l'ingerenza protettrice del comune, potrebbero avere a prezzo più mite.

Meno male se tutto il sopra prezzo pagato dai consumatori andasse a totale beneficio dei produttori interni! Vi sarebbe in tal caso un coattivo ed ingiusto passaggio di ricchezza da una classe numerosissima di individui a poche persone, una ingiustizia di ripartizione di beni, ma il complesso di questi rimarrebbe immutato. Ma ciò non si verifica, perchè moltissima parte di questo sopra prezzo, dovuta al maggior costo effettivo di produzione dei prodotti interni, è una perdita netta di cose utili, e solo una piccola dose ne rimane a beneficio degli industriali protetti.

Effetti successivi sono: la perturbazione dell'ordine naturale dei consumi; la diminuzione del reddito reale dei consumatori; la riduzione dei consumi, dei risparmi e del processo di capitalizzazione; una direzione svantaggiosa all'impiego dei capitali, che sono allontanati da impieghi più adatti alle condizioni locali, e perciò più produttivi, e vengono spinti verso imprese che divengono proficue solo per effetto dell'artificiale e costosa protezione accordata loro dalla ingerenza autoritaria dell'ente pubblico.

I più danneggiati di questa situazione di cose, di fronte ai pochi che riescono a trarne vantaggio, sono i singoli individui nella loro grandissima maggioranza, i quali sono costretti a subire un maggior costo nella produzione e nel consumo della ricchezza, a rendere meno buone o peggiori le loro condizioni igieniche, a ridurre il proprio tenore di vita ed anche il loro numero.

Tutti questi fenomeni sono abbastanza noti, e nemmeno i più appassionati protezionisti, in buona o in mala fede, si propongono di contestarli, salvo che per questione di misura, di dettaglio e di conseguenze successive. Essi cercano però di sostenere — ma sta a vedere se riescono convincenti — che le agevolazioni accordate alla produzione nazionale possono produrre, nel complesso, benefici maggiori delle utilità che distruggono.

Non è certo consentito dalle proporzioni ristrette di questo modesto studio di contestare una tesi protezionista così generica, e di ricordare i grandi vantaggi d'una politica economica di libero scambio, anche in mezzo ad un ambiente di protezionismo estero. Basta solo accennare ai grandi benefici della divisione del lavoro per dare un'idea dei vantaggi del libero scambio, il quale in sostanza consiste nell'azione dei pubblici poteri tendente a rispettare tutte le forze naturali economiche, che portano ad una divisione del lavoro secondo il maggior tornaconto dei consumatori.

E d' altra parte, data l'organizzazione essenzialmente democratica delle progredite associazioni politiche moderne, in cui tutti gli interessi sociali sono egualmente rappresentati — di diritto, se non di fatto — ne nasce che, se si accorda una protezione ad una data classe, tutte le altre acquistano il diritto a reclamare a proprio favore il medesimo trattamento, e sarebbe una vera e palese ingiustizia il negare a ciascuna di esse una rispettiva protezione. Il risultato finale di siffatto sistema protettivo, così generalizzato, sarebbe quello di aumentare le spese pubbliche, d'inceppare la produzione, la distribuzione e il consumo della ricchezza, e di sottrarre una quantità maggiore di beni ai contribuenti. E ciò senza produrre gli effetti del protezionismo, i quali si verrebbero ad elidere scambievolmente, perchè si otterrebbero in ultima analisi i medesimi effetti del libero scambio, con un consumo improduttivo di forze e di beni, causato dalla circolazione viziosa che si dovrebbe far compiere alla ricchezza.

Se viceversa la protezione si accorda a una o più classi di produttori, e non a tutte, si viene a provocare un passaggio coattivo di ricchezza da parte dei consumatori verso i produttori protetti, che non è certo in armonia con la giustizia distributiva.

Tuttavia, coloro che non sono disposti ad ammettere principi assoluti, pur essendo entusiasti dei vantaggi economici dei regimi di libertà, e ritenendo in genere dannose le protezioni industriali degli enti pubblici, credono che qualche eccezione a principi così rigorosamente inflessibili si possa fare.

Essi ammettono perfettamente che in generale le industrie, o hanno in sè le condizioni della propria vitalità, o non le hanno. Nel primo caso sorgono più o meno presto, per effetto dell'interesse personale dei privati produttori, senza bisogno di alcuna protezione da parte dell'ente, dal quale non attendono altro che la garanzia della libertà; nel secondo è preferibile che non sorgano, e, se il premio le fa artificialmente sorgere, esse mantengono un'esistenza parassitaria a danno dei consumatori. Nella prima ipotesi il premio è inutile; nella seconda esso determina un ingiusto passaggio coattivo di ricchezza da privati a privati.

Ma, si soggiunge, può verificarsi qualche caso, sia pure eccezionale, d'una industria o d'una impresa che abbia in sè tutti gli elementi della propria vitalità, ma che non sorga per circostanze indipendenti da questa sua condizione potenziale. In questa ipotesi una lieve protezione potrebbe far sorgere un'impresa che in seguito

prospererebbe da sè, senza alcun aiuto, ma che senza l'iniziale sussidio non sarebbe sorta o sarebbe sorta con molto ritardo. Si potrebbe pertanto dire che il premio è valso a darle la prima spinta, a metterla in movimento, per farla in seguito vivere rigogliosamente da se. Ciò ammesso, il premio può dare in ultima analisi il suo risultato economico, se non altro in quanto può accelerare lo sviluppo d'una industria.

Si comprende di leggieri che simili casi non sono frequenti, e che manca di essi la riprova positiva dei fatti, dal momento che non si può constatare ciò che sarebbe avvenuto se una impresa, sorta nelle condizioni testè immaginate, non avesse goduto l'iniziale protezione. E invero, se si potesse provare che essa, anche senza l'aiuto del premio, sarebbe sorta ugualmente e nel medesimo tempo, si riuscirebbe a dimostrare la completa inutilità, nel caso in ispecie, della costosa protezione.

*
* *

Riassumendo rileviamo che i dazi di consumo presentano gravi difetti, e cioè: restrizioni alla libertà commerciale, molestie alle persone, disparità di trattamento tra comune e comune, gravezza delle spese di riscossione, spinta al contrabbando, danno alla produzione. Il difetto, che più nuoce alle classi meno abbienti, è la forte pressione che essi esercitano su di queste, come tributi inversamente progressivi al reddito loro. Specie nei comuni più piccoli il dazio si riduce ad una tassazione esclusiva dei minimi redditi, tanto più che tra i rivenditori a minuto sogliono formarsi posizioni di monopolio.

Questa iniqua pressione si potrebbe attenuare qualora si adottassero poche voci di consumo non indispensabile, con tariffe *ad valorem*, con limiti giustamente differenziati, a seconda delle varie specie di generi e del vario grado di densità e numero della popolazione, e con unico metodo di riscossione, possibilmente all'atto della produzione delle merci.

Contro questi difetti vi è il vantaggio che i dazi, salvo che pei produttori di cui sono colpite le materie prime, non si risentono dalla maggior parte dei consumatori, perchè questi riescono a ripartire a piccole dosi, nello spazio e nel tempo, il peso dell'imposta, mano mano che si svolge la produzione e l'impiego della ricchezza privata.

L'ammontare del tributo viene perciò compenetrato nel prezzo delle merci e riesce pertanto a provocare minore malcontento nei contribuenti. Per questo loro carattere speciale queste imposte hanno avuto ed hanno un largo campo d'attuazione nella pratica finanziaria, e sono circondate d'una specie di popolarità.

Contro questo vantaggio si rileva il fatto che i dazi non possono tener conto, nè del potere contributivo individuale, nè della diversità di origine dei vari poteri contributivi, circostanze di cui si riesce in certa guisa a tener calcolo in occasione delle imposte dirette.

D'altra parte il fatto che il peso del dazio non viene avvertito dal contribuente, fatto che per più rispetti si reputa ed è veramente un vantaggio, è pure per altri rispetti un grave inconveniente in quanto toglie la garanzia, che dovrebbero presentare i regimi rappresentativi, di rendere direttamente sensibili pei contribuenti i sacrifici che l'ente richiede loro per la produzione dei servizi pubblici. Il desiderio che le collettività hanno di procurarsi dei vantaggi per mezzo dell'associazione politica, può essere frenato dalla coscienza che questi vantaggi non sono gratuiti, ma determinano altrettante diminuzioni dei singoli patrimoni.

E pertanto, messi a confronto i gravi difetti coi pochi pregi dei tributi in esame, non si può che desiderarne l'abolizione. E infatti le suesposte considerazioni spiegano e giustificano la tendenza ad abolire i dazi di consumo della specie di quelli attualmente esistenti in Italia, e a sostituirli con nuove imposte dirette, e con tributi sopra oggetti di largo e generale consumo ma non indispensabili alla vita, con metodi di riscossione non troppo costosi, e che non offendano molto nè la facile circolazione delle merci nè la libertà dei cittadini.

Un passo innanzi, in ordine ad una riforma poggiata su tale tendenza, si è fatto da noi con l'abolizione del dazio sui prodotti farinacei.

Senonchè le gravi difficoltà di prelevare nuove imposte, specie nel campo dei tributi diretti e personali, per compensare tutte le entrate attuali dei dazi, non hanno fatto realizzare il divisamento della completa abolizione di essi. Epperò, non potendosi abolire del tutto, occorre almeno che si dia loro, anzichè una funzione fondamentale come si dà nel nostro sistema tributario, una funzione accessoria e complementare, funzione che potrebbe trovare il suo fondamento nelle necessità di far modestamente concorrere alle spese

pubbliche anche le classi meno favorite dalla fortuna, e certi redditi che riescono a sfuggire all'imposizione diretta.

In sostanza coloro che inclinano a mantenere per adesso il dazio, si spingono a sostenerlo per l'unica ragione che le attuali condizioni dei bilanci dei comuni non consentono di abolirlo del tutto. Se ne riconosce l'iniquità, ma si trovano difficoltà nella sostituzione.

*
* *

Anche a proposito dei dazi si è sostenuta la convenienza di esentare dai tributi il così detto *minimo di esistenza*, e di estendere l'esenzione alla *minuta gente* ed esentare così anche i *minimi redditi*.

Più tardi, specie nei paesi ricchi, si è manifestata e non di rado attuata la tendenza a far godere questa esenzione anche ai redditi un po' al di sopra dei minimi, e cioè ai *minori*.

Trattasi di argomenti che contengono lati alquanto indeterminabili e sentimentali. Non si può infatti stabilire con sufficiente approssimazione il minimo reddito che serva a garantire l'esistenza umana, o al di sotto del quale questa esistenza venga seriamente compromessa. Come non si può determinare con limiti assoluti ciò che sia un minimo reddito, e ciò che sia un reddito minore, variando questi termini per un complesso di cause non solo da individuo a individuo, ma anche nella stessa persona in tempi diversi.

Dall'aspetto psicologico, sentimentale queste esenzioni danno più materia alle delicate analisi del sentimento che alle acute investigazioni del pensiero, e il buon cuore spinge a garantire netto d'imposta un minimo d'esistenza all'umanità sofferente.

Quanto ai minimi redditi provenienti dal lavoro l'esenzione di essi è una illusione, perchè i lavoratori solo nominalmente vengono esentati dalle imposte, ma in sostanza le pagano, in quanto per effetto della loro illusoria esenzione, e del corrispondente aggravio reale dei capitalisti e degli intraprensori, trovano nel mercato peggiori condizioni e ricevono perciò un salario effettivo minore, anche sotto forma di rincaro dei generi di consumi. I capitalisti e gli intraprensori di conseguenza sopportano formalmente una maggiore pressione tributaria, ma se ne liberano corrispondendo salari minori, o vendendo a più caro prezzo i loro prodotti.

Pei piccoli proprietari l'esenzione si può spiegare con la tenden-

za a rimuovere l'onere dei tributi dalle classi meno abbienti alle più ricche.

Avverso l'esenzione dai tributi delle persone di *minuto o minore* reddito si seguita a sostenere che essa urta contro il principio dell'universalità delle imposte, ed equivale a stabilire per queste persone un privilegio che prima esisteva a favore di intere classi d'individui, e che la giustizia spinse ad abolire.

Per ciò che riguarda i dazi queste varie tendenze si possono in certa guisa conciliare esentando dal tributo i generi indispensabili all'esistenza, e colpendo solo talune merci di consumo generale ma non di prima necessità, come il tabacco, il caffè, e le bevande alcoliche. Così, mentre si riesce in parte a far conseguire ai filantropi il fine lodevole di garentire netto d'imposta il minimo di esistenza, si può contribuire ad attuare una relativa eguaglianza tributaria, in quanto si riesce a far pagare imposte a redditi che in un modo qualsiasi sfuggono ai tributi diretti.

Ecco perchè i generi predetti costituiscono nei paesi più progrediti e più ricchi una materia eminentemente imponibile.

*
* *

I dazi di consumo fanno parte delle imposte *indirette*, cioè di quelle imposte che colpiscono la ricchezza per mezzo delle sue manifestazioni *mediate*, quali il trasferimento della proprietà o il consumo di certi oggetti o servizi, manifestazioni che evidentemente sono indizi di reddito.

Frattanto, siccome si è precedentemente rilevato che tutto il sistema delle imposte, cioè delle dirette e delle indirette, costituisce nel suo complesso, di fronte alle tasse, un metodo indiretto di ripartire fra i singoli il costo di produzione dei servizi generali, così è chiaro come le imposte indirette, giusta il vero criterio di distinzione, costituiscano un sistema indiretto di secondo grado, vale a dire una presunzione di presunzione, un indizio d'indizio di reddito e di relativo consumo di servizi pubblici. E infatti, col sistema generale delle imposte, il consumo individuale dei servizi pubblici si desume dal reddito, e questo è il loro indice misuratore; col metodo delle imposte indirette il reddito si presume da certi atti (trasferimenti di proprietà, consumo) e da questo presunto reddito si induce il consumo dei servizi. In quest'ultimo caso gli indici sono due: *atti*

e *reddito* ; il fatto noto da cui si risale all'ignoto è più lontano che nel primo caso, e l'induzione riesce più difficile e meno approssimata alla realtà. Con quanto pericolo per la giusta ripartizione del carico tributario tutto ciò avvenga è facile comprendere. La distinzione pertanto fra imposte dirette e indirette non è priva d'importanza.

Nei tempi in cui prevaleva la proprietà immobiliare e la ricchezza mobile era poco sviluppata, le imposte erano dirette, perchè colpivano immediatamente il reddito, che si prestava ad una valutazione non alquanto difficile, e perchè i bisogni delle collettività organizzate politicamente non erano molto estesi e molto intensi.

Sviluppatasi la ricchezza mobiliare, e divenuti più intensi e più estesi i pubblici bisogni, è sorta l'opportunità e la necessità di colpire questa seconda sorgente di reddito, la quale non si presta, come la prima, ad una valutazione piuttosto facile e approssimata alla realtà.

Si è creduto di valutare codesto reddito indirettamente, desumendolo in via mediata da certi atti dei suoi possessori, e di profittare delle manifestazioni più o meno volontarie di esso, per mettere un' imposta proprio nel momento in cui tali manifestazioni avvengono.

Sono sorte così le imposte indirette sui trasferimenti di proprietà e sui consumi, le quali, pur colpendo immediatamente tali segni esteriori di reddito, riescono in fondo a colpire in via indiretta il reddito stesso.

Il carattere di volontarietà è alquanto relativo, perchè taluni degli atti che si sogliono colpire si devono compiere necessariamente come appunto avviene per certi consumi. Tanto vero che il dazio sui generi di prima necessità è alquanto produttivo. Per certi consumi voluttuari codesta volontarietà in certo modo esiste, ma in questo caso il provento dell' imposta è assai ristretto perchè si contrae il consumo.

Quanto ai trasferimenti di proprietà, si può dire che le imposte ad essi relative, pur colpendo indirettamente il reddito generale delle persone che tali atti compiono, riescono in certa guisa a colpire, sebbene non in tutti i casi, il guadagno che il trasferimento produce nei permutanti.

CAPO VII

Imposta sul valore locativo

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — Dei comuni in esame solo Leonforte, Milano e Como avevano attuato nel 1905 l'imposta sul valore locativo.

Mentre per Leonforte essa dava un prodotto dell' 8,79 ‰, rispetto al totale delle entrate effettive, per Milano dava una percentuale del 3,83, e per Como dell' 1,54 (documento numero XVII).

Le sue quote individuali sono: di L. 0,59 per Leonforte, di lire 2,26 per Milano, e di L. 0,50 per Como (documento numero XV).

E quelle che rappresentano il rapporto percentuale individuale, fra l'imposta e la presunta ricchezza d'ogni individuo, sono: di L. 0,86 per Leonforte, di L. 0,74 per Milano, e di L. 0,39 per Como (documento numero XIX).

L'imposta sul valore locativo ha origini assai remote, ed è applicata da noi con eccessiva difformità regolamentare da provincia a provincia, e anche da comune a comune. Questa difformità genera naturalmente delle differenze nella gradazione delle aliquote, e nella pressione sui contribuenti.

I nostri municipi l'hanno adottato per potere in seguito aumentare secondo legge la pressione degli altri tributi.

Contro di essa, e specialmente in occasione del suo inasprimento, si sono lamentate manifestazioni e sommosse popolari più o meno turbolente.

Colpisce la persona in quanto si presume che questa, dalla spesa che fa per l'abitazione, possegga un reddito.

È generalmente dovuta da qualunque individuo che tenga un appartamento mobiliato, quand' anche non l'occupi che rare volte.

Sogliono essere esenti dal tributo gli edificî non forniti di mobili in alcun tempo dell'anno, e le costruzioni rurali destinate all'industria agricola.

L'inchiesta per Napoli fa parecchi rilievi sull'imposta sul valore

locativo, adottata col sistema proporzionale e con una aliquota del 2 ‰. Nota principalmente: l'irregolare ed incompleto accertamento delle abitazioni e quindi della materia imponibile; il cattivo funzionamento della commissione istituita per applicare l'imposta; le gravi inesattezze delle matricole dei contribuenti in ordine all'accertamento delle persone e del valore locativo.

I nove decimi dei contribuenti facevano dichiarazioni erronee, e stipulavano contratti falsi per sottrarsi in tutto o in parte all'imposta. Molte persone cospicue, notoriamente agiate, figuravano per imposizioni miti nella matricola con evidente infrazione della giustizia distributiva.

Molti reclami, invece di essere definiti come per legge dall'apposita commissione, venivano decisi degli amministratori comunali e anche dagli impiegati del comune.

Gli errori delle matricole venivano quasi integralmente riprodotti nei ruoli, e si otteneva perciò immenso numero di quote indebite ed inesigibili. Il gettito netto dell'imposta era in media assai inferiore al carico dei ruoli (1).

La commissione d'inchiesta, nell'intento di rendere meno iniqua l'imposta, proponeva di adottare una tariffa progressiva, invece di quella proporzionale, con un minimo di esenzione di L. 500, e di migliorare l'accertamento e la riscossione del tributo.

L'imposta in esame non ha avuto una larga applicazione in Italia. Nel 1899 fra i 69 capoluoghi di provincia del Regno l'avevano adottato solo 12.

Venne istituita da noi nel 1886. La legge e il regolamento lasciano i comuni in facoltà di scegliere la misura proporzionale, col saggio unico del 2 ‰, senza minimo d'esenzione, o la misura progressiva col saggio dal 4 al 10 ‰ e col minimo di esenzione. I nostri comuni sono stati propensi a preferire il tipo proporzionale.

I progetti di legge Carcano (1898) e Carmine (1899) tendevano ad abolire il tipo proporzionale, e ad ampliare i limiti del tipo progressivo, nonchè a tener conto del numero dei componenti la famiglia e dell'entità del comune.

Dai vari dati su questa imposta risulta che essa, al pari di quella di famiglia, bestiame, esercizi e rivendite, vetture, e domestici ha conservato sempre in Italia un carattere d'imposizione accessoria

(1) *Inchiesta per Napoli*. Vol. II, pag. 314.

e complementare, e non è stata in genere molto accettata alle amministrazioni locali.

Secondo i preventivi per l'anno 1895 il suo prodotto per tutti i comuni del Regno doveva essere di 1,700,000.

Il Ricca Salerno ha rilevato i dati seguenti servendosi delle statistiche delle imposte comunali per gli anni 1887 e 1889. Il saggio proporzionale e il progressivo erano ugualmente diffusi in quasi tutte le parti d'Italia. I minimi di esenzione arrivavano nei piccoli comuni solo a L. 10, e più comunemente si aggiravano fra le 50 e le 80 lire. Nei grandi centri questi minimi arrivavano perfino a 400 lire (Genova) e a 500 lire (Napoli e Pisa). Non mancavano poi i casi in cui non vi era alcun limite. I comuni che avevano stabilito la ragione progressiva avevano fissato una progressione dal 4 % al 7 e perfino all'8 %, con un numero di classi da 5 a 6. Qualche comune esonerava i pubblici ufficiali, e nella graduazione teneva conto del numero dei componenti la famiglia.

La legge piemontese del 1853 conteneva una graduazione dell'imposta in ragione del valore locativo e della popolazione dei centri, e ciò mirava a conferire al tributo una relativa armonia col reddito del contribuente.

2. *Cause ed effetti.* — L'applicazione di questa imposta è stata determinata in Italia più dalla legge, che fa obbligo ai comuni di mettere alcuni tributi prima di eccedere il limite legale delle sovrimposte, che dalle qualità intrinseche dell'imposta stessa.

La varietà delle sue aliquote e della sua pressione è stata l'effetto della libertà di ordinamento lasciata ai municipi, del vario bisogno di questi, dell'arbitrio e delle pressioni dei partiti locali.

Essa non riesce proporzionale al reddito del contribuente, e diventa una imposizione indiretta sopra un consumo necessario.

Per dimostrare tale assunto basta dire che si basa sopra un solo degli indici del reddito, e questo indice è fallace, perchè la ricchezza individuale varia non solamente da persona a persona, ma anche nella medesima persona in tempi diversi.

L'altezza dell'affitto delle abitazioni è data da un insieme di circostanze essenzialmente variabili nello spazio e nel tempo, e non è praticamente possibile far seguire al saggio del tributo tutte queste variazioni. Tali circostanze sono: la grandezza degli appartamenti, la loro comodità ed eleganza, il numero delle finestre e dei vani, la loro esposizione, e sopra tutto la loro situazione, sia rispetto

all'importanza del comune, sia rispetto alle località entro il comune.

Siccome si riesce facilmente a dimostrare che la spesa per l'abitazione non costituisce la medesima percentuale del reddito degli individui o delle famiglie per tutte le categorie di persone, ma va mano mano elevandosi col diminuire del reddito, e viceversa va diminuendo con l'aumentare di questo, così ne viene di conseguenza che il saggio progressivo, stabilito dalla nostra legge, non manifesta che una progressività solo apparente, poichè in sostanza essa è adoperata per cercar di raggiungere un saggio d'imposta semplicemente proporzionale.

Ma nemmeno questa progressività raggiunge il suo scopo, poichè dal 4 al 10 non ci sono limiti sufficienti per comprendere tutti i redditi, principalmente i più elevati.

Per conseguire una relativa proporzionalità i limiti della progressione apparente dovrebbero variare, a seconda della entità e qualità dei comuni, del numero dei membri della famiglia del contribuente, delle particolari condizioni di costui, e di altri vari coefficienti.

Ciò posto, si vede facilmente quanto sia assurda la disposizione della legge, che consente un saggio proporzionale! Con essa non si fa che rendere ancora più acuta la sproporzione reale fra l'imposta e il reddito!

Il valore locativo è un indice assai impreciso e incerto del reddito delle persone, perchè è determinato da varie cause, molte delle quali non hanno sempre diretta e costante relazione col reddito medesimo.

Questo valore, anche a parità di reddito delle famiglie, può variare, oltre che per le circostanze anzicennate, per le speciali condizioni della casa rispetto alle particolari situazioni di ogni famiglia, per la posizione sociale e pei gusti di ciascuna, per il numero e per le condizioni speciali dei suoi membri, per la densità della popolazione del centro abitato, per la moda, che esercita anche la sua influenza sul pregio degli appartamenti, per l'incremento dell'industria edilizia, e per tante altre cause.

Le ricerche, che riescono a stabilire che il valore locativo non ha una relazione costante col reddito delle persone, nei diversi gradi della scala delle loro entrate, sono molte e sono state eseguite per diverse vie. Riescono pertanto fallaci i coefficienti che si sono stabiliti per cercar di mettere in rapporto il reddito delle famiglie col

valore locativo delle case, e con la popolazione del comune in cui queste si trovano.

Riproduciamo tuttavia in nota taluni quadri, tendenti a dimostrare alcune relazioni più o meno costanti tra le pigioni e i redditi (1).

(1)

Per un reddito di	Relazione tra il prezzo della pigione e l'entrata		
	Francia (1791)	Lipsia (1875)	Prussia
1000 franchi	33 $\frac{0}{10}$	22 $\frac{0}{10}$	23 $\frac{0}{10}$
2000 »	29 »	20 »	19 »
3000 »	25 »	19 »	18 »
4000 »	23 »	18 »	17 »
5000 »	21 $\frac{1}{2}$ »	17 »	16 »
6000 »	20 »	16 »	15 $\frac{1}{5}$ »
7000 »	19 $\frac{1}{2}$ »	15 $\frac{1}{2}$ »	15 »
10000 »	18 »	13 $\frac{1}{5}$ »	—
20000 »	15 »	9 »	—
30000 »	13 »	7 »	—
50000 »	11 $\frac{1}{2}$ »	5 »	—

ECONOMISTE FRANÇAIS, 3-12-1881.

Prezzi medi di pigione per appartamenti dello stesso tipo, di sei stanze compresa la cucina, della compagnia Fondiaria di Roma, intorno al 1890-1891:

Zona centrale, Corso e vie adiacenti.	L. 150 mensili
Via Giulia e adiacenze della vecchia città	» 90 »
Via Nazionale e adiacenti.	» 120 »
Esquilino 1 ^a e 2 ^a zona	» 90 »
» 3 ^a »	» 54 »
Quartiere Villa Ludovisi	» 75 »
» Prati di castello 1 ^a zona	» 90 »
» » 2 ^a »	» 60 »

L'impresa dell'Esquilino per appartamenti dello stesso tipo di sua proprietà, nella 1^a zona dell'Esquilino, stabili nel 1891 i seguenti prezzi di affitto:

In via Viminale	L. 1200 annue
» Principe Amedeo	» 1100 »
» Carlo Alberto	» 900 »

La Banca Tiberina per gli appartamenti di sua proprietà dello stesso tipo medio praticò nel 1891 i seguenti fitti:

Quartiere dell'Esquilino 1 ^a zona.	L. 60 mensili
» di Porta Pia	» 54 »
» » Salaria	» 42 »
» » S. Lorenzo	» 36 »
» » Angelica	» 48 »

*
* *

L'imposta in esame produce l'effetto di mutare le condizioni che si riferiscono all'oggetto immediatamente colpito. Essa perciò può de-

Reddito marchi	La pigione corrisponde al $\frac{0}{10}$ del reddito in						
	Berlino 1876 (6170 casi)	Amburgo			Breslavia 1880 (34897 casi)	Lipsia 1875 (4021 casi)	Dresda 1880 (30825 casi)
		1868 (13059 casi)	1874 (14091 casi)	1882 (17289 casi)			
fino a 600	41,6	22,3	24,2	26,5	28,7	29,9	26,8
da 601 a 1200	24,7	18,8	20,9	23,5	21	21,2	18,4
» 1201 a 1800	21,8	19,9	21,1	18,9	20,8	19,7	16,3
» 1801 a 2400	21,6	20,3	20,9	19,5	19,1	20,1	15,9
» 2401 a 3000	18,6	19,5	19,2	18,8	19,7	18,3	15,1
» 3001 a 3600	21,3	19,6	19	17,9	19,8	16,9	15,3
» 3601 a 4800	18,6	19,1	17,8	17,8	18,3	15,5	15,4
» 4801 a 6000	17,9	18,6	17,4	18,3	18,3	15,4	14,6
» 6001 a 12000	15	16	15,5	16,7	13,3	13,1	13
» 12001 a 30000	11,7	11,5	10,8	12,2	8,9	8,4	9,9
» 30001 a 60000	8,8	6,7	7,4	8,1	3,6	5,5	7,1
oltre 60000	3,6	3,7	3,8	3,9	3,4	1,9	3,9

Questo quadro è stato riportato dal Prof. Dalla Volta, ed è stato tratto dal Neffe. M. (Hauptergebnisse der Wohnungstatistika des deutschen Grosstädte; nel volume XXX degli scritti del Verein für Social politik, pag. 196.

Popolazione dell'intero Comune	Città	Pigione media mensile d'un appartamento di 6 stanze fra il 1888 e il 1891		
		Massima lire	Media lire	Minima lire
436,179	Roma	110-115	80-110	60
518,110	Napoli	150	—	60
424,195	Milano	125-160	—	50-67
331,180	Torino	75-83	—	42-55
272,039	Palermo	58	50	42
211,355	Genova	115-100	67	58
198,404	Firenze	50-40	—	25-20
146,415	Venezia	65	—	35
143,471	Bologna	50	30	25
117,519	Catania	100	60	40
2,424,705	Parigi	—	335	—
252,102	Bordeaux	—	92	—
176,138	Bruxelles	—	65-25	—
1,578,794	Berlino	350-150	85-62	31-16
335,186	Breslavia	—	34	—
291,374	Lipsia	—	42	—
276,522	Dresda	—	40	—
817,299	Vienna	330-220	165-220	—
155,471	Trieste	154	100	63
4,211,058	Londra	—	105-75	—

terminare una domanda più intensa di abitazioni più modeste, per la ragione che molti consumatori, o per pagare un'imposta minore, o per compensare l'onere dell'imposta stessa, cercano di fare economia sulla pigione, e perciò prendono in affitto appartamenti più modesti, o prendono in due famiglie un solo appartamento. Da ciò un movimento tendente a fare aumentare le pigioni dei gradi inferiori, e a fare ribassare quelle dei gradi più elevati.

La traslazione dell'imposta sul valore locativo dall'affittuario al proprietario riesce tutt'altro che assai probabile.

Viceversa le maggiori probabilità sono che essa incida l'inquilino o venga da questi evasa. Ciò avviene perchè i saggi delle pigioni sono principalmente determinati dalla domanda e dall'offerta, e l'imposta non può esercitare che una ristretta influenza per fare determinare saggi inferiori, e perchè l'inquilino, se restringe la domanda di case, riesce ad evadere una parte dell'imposta, non a ripercuoterla sul proprietario. L'inquilino difatti finisce per pagare una pigione minore, ma per un appartamento meno grande o meno felicemente situato, e per conseguenza finisce per pagare una minore imposta, il che significa che una parte dell'imposta rimane evasa.

La restrizione nell'uso delle case porta necessariamente una perdita pei proprietari degli appartamenti più costosi, ma ciò non è indice d'un fenomeno di traslazione, ma effetto successivo alla incidenza del tributo.

Può anche verificarsi un aumento di domanda in talune categorie di case, e ciò, pur lasciando evadere una parte dell'imposta rispetto all'assetto iniziale, può fare aumentare taluni fitti a vantaggio di alcuni proprietari.

Se il proprietario è nello stesso tempo l'abitatore della casa, l'imposta sul valore locativo si sovrappone alla sovrimposta sui fabbricati.

In conclusione trattasi d'una imposta che colpisce il reddito personale del contribuente, desumendolo dalla spesa che egli sostiene per l'abitazione. Ha molta somiglianza con l'imposta di famiglia, la quale viene stabilita in base al presunto reddito complessivo. I due tributi tendono in sostanza a colpire tutto il reddito delle persone, con la differenza che il primo lo desume dal solo indice della spesa per la casa, e il secondo lo desume da vari indici, compreso pure il valore dell'abitazione.

Forse nelle intenzioni del legislatore doveva costituire una specie d'imposta generale sul reddito che, assieme al dazio di consumo, completasse il sistema tributario locale. Ma essa non è riuscita a raggiungere questo compito, principalmente perchè non è possibile stabilire, come si è dimostrato, una relazione costante, una proporzione attendibile, tra il valore locativo e il reddito del contribuente.

CAPO VIII.

Imposta di famiglia

1. Dati di fatto — 2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — Questa imposta, detta anche focatico, è applicata in cinque dei comuni da noi studiati: Vizzini, Leonforte, Linguaglossa, Motta e Como.

Essa dà un prodotto elevato, rispetto alle altre entrate comunali, a Leonforte, segnando una percentuale del 25,09, mentre segna 17,85 a Motta, 11,75 a Vizzini, 9,23 a Linguaglossa, e 6,93 a Como (documento XVII).

La quota individuale del suo gettito è più elevata a Como (lire 2,28), che non negli altri comuni, nei quali oscilla fra L. 0,68 (Linguaglossa) e L. 1,70 (Leonforte), giusta il documento XV.

Dal prospetto del documento XIX si scorge poi che essa grava di più sui contribuenti di Motta (3,64 % sulla presunta ricchezza indiziaria d'ogni individuo), anzichè su quelli di Como, in cui si ha una percentuale per individuo di 1,80.

Secondo i preventivi per l'anno 1895, il gettito totale di questa imposta, per tutti i comuni del regno che l'avevano applicata, doveva essere di circa ventidue milioni.

È stata particolarmente adottata dai comuni minori, dal momento che nel 1895, sopra 5612 comuni che l'adottavano, 5402 erano centri con popolazione inferiore a 8000 abitanti, e 25 con popolazione superiore a 20.000 abitanti.

Nel 1899 era applicata in 5593 comuni e dava un provento complessivo di circa 21 milioni.

Mentre è stata piuttosto largamente in uso nel mezzogiorno d'Italia, è stata poco applicata nel settentrione.

Il suo ordinamento è stato diverso nelle nostre varie regioni. Tranne che in pochi comuni dell'alta Italia, nei quali è stata applicata con criterî relativamente esatti, e in base a un reddito diretta-

mente valutato, in generale è stata ordinata con criteri erronei e non giusti.

La suddivisione dei redditi in classi è assai differente nei vari comuni, e spesso non è ispirata a giustizia distributiva. In alcuni centri vi sono moltissime classi — si arriva perfino a cento — e in altri ve ne sono semplicemente due. In questi ultimi casi, che si avverano nel mezzogiorno, il tributo si riduce ad una iniqua capitazione, indipendentemente dall'entità del reddito dei vari contribuenti.

Diversissimi sono i criteri coi quali sono fissati i minimi di esenzione, dal momento che in certi comuni codesto minimo arriva a lire 2000, in altri a poche centinaia di lire, e in taluni non vi è alcun limite di esenzione.

In quasi tutti i comuni l'imposta è servita a favorire o a ledere interessi di classe; e sono moltissimi i casi di stime incerte e false, e di frodi d'ogni genere nell'accertamento dei redditi.

In Sicilia, sopra 364 comuni, nel 1905 l'applicarono 329 comuni. Specie nei piccoli, nei quali le quote minime sogliono essere di 5 lire, e le massime di 30, essa riesce non proporzionata ai redditi, e tende ad opprimere maggiormente i meno abbienti, anche per effetto della politica di classe o di partito che si suole esercitare nei municipi. Nel quinquennio 1902-1906 i proventi del focatico diminuirono nell'isola.

Rileva l'inchiesta sul mezzogiorno che il tributo è stato prevalentemente applicato con criteri reali, ma che vi è adesso una spiccata tendenza ad applicarlo con criteri personali.

Molti turbamenti dell'ordine pubblico, che si sono lamentati in Sicilia a causa del focatico, dimostrano l'avversione che le popolazioni hanno per questa imposta, anche per la sua iniqua applicazione.

In sei comuni siciliani trovavansi applicate contemporaneamente l'imposta di famiglia e quella sul valore locativo.

2. Cause ed effetti. — Le medesime cause, che determinano una ristretta applicazione dell'imposta sul valore locativo, determinano una ristretta applicazione del focatico, dal momento che le due imposte sono affini, e il punto che le divide è la maniera diversa dell'accertamento del reddito e la diversa fissazione dell'aliquota. Entrambe, sovrapponendosi ai tributi reali speciali, tendono a colpire la ricchezza complessiva del contribuente, nel luogo dove essa viene per lo più consumata, indipendentemente dal luogo dove si produce.

Il prodotto loro, pertanto, può non andare a beneficio del co-

munne che ha contribuito alla formazione della ricchezza colpita, ma va sempre a beneficio di quello in cui essa si spende, e che gode perciò i proventi delle imposte indirette sul consumo. Il che può trovare una giustificazione nel fatto che i servizi comunali sono goduti nella maggior parte dai contribuenti nel luogo in cui essi consumano i loro redditi.

Come si è accennato, quasi tutti i comuni impongono questi due tributi più per ottemperare alle disposizioni di legge e potere poscia inasprire il dazio di consumo e le sovrimposte, che per altro motivo.

L'attuazione meno ristretta del focatico, di fronte all'imposta sul valore locativo, è dovuta principalmente al fatto che il focatico ha larghe e antiche tradizioni in tutta Italia, e alla circostanza che la legge ha lasciato ai municipi ampia libertà di regolarne l'applicazione.

Il suo assetto e la sua gestione sono difficilissimi, perchè richiedono indagini minute e coscienziose, e congetture dubbie e delicate.

Per queste difficoltà, e per le condizioni d'ambiente non molto felici dei nostri comuni, esso riesce in genere poco in armonia coi principi di giustizia distributiva, tanto nei riguardi dei comuni tra loro, che dei cittadini entro ogni comune. Particolarmente pei piccoli centri acquista un carattere di tributo inversamente progressivo al reddito individuale, a danno degli avversarî politici dei pubblici amministratori.

Questa iniqua applicazione lo rende naturalmente odioso, e spiega le ostili e turbolente manifestazioni popolari che esso ha determinato.

Se si riuscisse ad assettarlo e a ripartirlo con giustizia, potrebbe integrare, specie nei grandi centri, l'imposizione reale colpendo qualsiasi reddito nel luogo di consumo, indipendentemente dalla fonte da cui scaturisse.

E sarebbe preferibile all'imposta sul valore locativo, in quanto questa terrebbe conto d'un solo elemento come indice del reddito, mentre il focatico, oltre di questo elemento, terrebbe calcolo di tanti altri coefficienti indicatori del reddito complessivo individuale.

Frattanto, dalla fusione di queste due imposte si potrebbe giungere ad una larga imposizione personale, mediante un'imposta generale sul reddito, che si sovrapponesse alle imposte reali, e sostituisse gradatamente, mano mano che le condizioni di sviluppo economi-

co ed intellettuale dei cittadini lo consentissero, il dazio di consumo.

Un tributo di questo genere, come diremo più oltre, potrebbe essere adottato anche ed esclusivamente dallo Stato, mentre le imposte reali sui terreni e sui fabbricati potrebbero lasciarsi solo agli enti locali.

*
* *

Giusta le disposizioni legislative e regolamentari più adottate, la imposta in esame suol colpire tutte le famiglie, anche straniere, le quali risiedono ordinariamente nel comune più di sei mesi dell'anno.

Il fondamento di queste disposizioni è nel fatto che una famiglia, che non abbia dimora stabile in un comune, non gode i servizi pubblici come un'altra che vi dimori stabilmente. Ma il non goderli nella stessa misura non significa non goderli affatto, sicché si potrebbe stabilire una congrua diminuzione d'imposta per il caso di dimora meno lunga, salvo certi limiti minimi per la completa esenzione.

Per famiglia suolsi intendere l'unione di persone che per parentela, o per altri vincoli d'interesse, convivano insieme e si alimentino in comune. È una espressione sufficientemente larga che comprende, oltre la famiglia legittima sino ad un grado prossimo di parentela o affinità, tutte le altre possibili convivenze.

Sogliono considerarsi soggetti alla imposta anche gli individui soli.

La circostanza che più individui maggiori di età, senza alcun vincolo di parentela o affinità, aventi ciascuno un patrimonio proprio, possano unirsi e convivere assieme, e pagare come una sola famiglia il focatico, non implica che essi si possano sottrarre in parte all'imposta, poichè nella determinazione del reddito complessivo di questa famiglia contrattuale, non solo si tiene calcolo dei singoli redditi dei conviventi, ma della circostanza che essi, appunto perchè consociati, risparmino nelle spese di mantenimento.

Per facilitare ed assicurare l'esazione della imposta, si suole stabilire che è dovuta dal capo della famiglia, ma che tutti i componenti maggiorenni di questa sono solidalmente responsabili del pagamento del tributo.

Allo scopo di raggiungere una relativa proporzionalità tra l'imposta e il reddito, si sogliono dividere i comuni in varie classi, a

seconda del diverso numero della popolazione, e si possono applicare aliquote diverse, crescenti col crescere della popolazione.

Questa classificazione dei comuni suole anche servire per fissare dei limiti di esenzione adeguati all'importanza dell'ente, e per non colpire quelle famiglie che dispongono di minimi redditi, i quali consentono loro solo di vivere più o meno miseramente.

Il numero degli abitanti non è il solo elemento che serva a desumere la ricchezza media dei cittadini, poichè vi sono comuni con minore popolazione, i cui abitanti sono più ricchi di quelli di altri centri maggiormente popolati, e pertanto il criterio della popolazione non basta a stabilire una classificazione di municipi che conferisca equità all'imposta.

Meno male che i regolamenti provinciali sogliono fissare dei limiti massimi e minimi anche relativi al numero delle classi dei contribuenti, entro i quali si possono dai singoli comuni stabilire le aliquote dell'imposta, in guisa da poterle convenientemente proporzionare all'agiatezza delle famiglie.

L'imposta suol essere stabilita per contingente, e ciò, mentre serve ad assicurare al comune la riscossione di una determinata entrata, fa sì che il tributo si possa meno iniquamente ripartire.

Per il raggiungimento di questo scopo si suol dare il diritto ad ogni contribuente di reclamare, non solo contro la propria iscrizione nel ruolo, ma contro l'esclusione dal ruolo di altre famiglie, o contro la loro assegnazione ad una classe inferiore; e si suole disporre che le quote d'imposta sgravate, in seguito all'accoglimento dei reclami, vengano reimposte su tutti i contribuenti proporzionalmente alle quote loro assegnate. In questo modo si riesce a mettere in azione una serie di forze, tendenti a ripartire più equamente l'imposta fra i cittadini.

Del conseguimento di questo fine di giustizia distributiva si può sempre dubitare, a causa principalmente delle condizioni non buone della maggior parte dei nostri ambienti e delle pubbliche amministrazioni che ne scaturiscono. Tuttavia è utile stabilire il maggior numero di garanzie possibili per cercar di raggiungere, almeno per approssimazione, il migliore assetto del tributo.

*
* *

La ripartizione del contingente tra le famiglie si suol fare dalla Giunta comunale, o da un'apposita commissione nominata dall'au-

torità giudiziaria, e scelta fra i cittadini colpiti dai tributi diretti, non facienti parte del Consiglio comunale, e rappresentanti le varie classi sociali.

Crediamo però che sia preferibile che venga eseguita da una commissione siffatta anzichè dalla Giunta comunale, appunto per avere maggiori garanzie d'imparzialità, garanzie che difficilmente si possono conseguire quando essa vien fatta dalla Giunta, che è sempre l'emanazione del partito riuscito vincitore nelle lotte elettorali, ma non è in tutti i casi l'esponente della maggioranza dei cittadini del comune.

Quando la ripartizione è fatta dalla Giunta, è di solito istituita una commissione comunale, eletta nel modo teste accennato, per decidere in prima istanza sui reclami dei contribuenti. Quando è fatta dalla commissione, è questa stessa che suol decidere i reclami, malgrado contro di ciò osti il principio che l'autorità decidente una controversia conviene che sia diversa da quella che ha dato sulla contesa un primo giudizio. Epperò sarebbe da preferirsi il sistema che istituisse due commissioni comunali: una per la formazione del ruolo, una per la decisione dei reclami di prima istanza.

Contro la decisione della commissione di prima istanza si suole ammettere il ricorso alla Giunta provinciale amministrativa, e in caso di violazione di legge il ricorso all'autorità giudiziaria.

Per procedere alla ripartizione del contingente la commissione speciale cerca anzitutto di valutare tutti i redditi di qualunque natura di ciascuna famiglia o persona sola, giusta i criterî anzicennati. Per tale valutazione fa le necessarie indagini e si serve di tutte le notizie e di tutti i dati che può desumere da documenti e da informazioni.

Ma per concretare il giudizio sul grado di agiatezza, che il complessivo reddito conferisce a ciascuna famiglia, può esaminare la costituzione della famiglia stessa, il numero, l'età e il sesso dei componenti, le passività che gravano sul reddito, e le spese in genere, fermando in particolar modo l'attenzione sulla spesa effettiva o presunta per l'abitazione, e traendone le opportune induzioni.

Naturalmente ad una estimazione precisa del vario grado di agiatezza d'ogni singola famiglia non si può pervenire, dati i molteplici coefficienti di variabilità, che sono continuamente in azione, e che fanno variare il reddito anche a brevi intervalli di tempo. Una estimazione così precisa in molti casi nemmeno il capo della famiglia

stessa può farla, massime se trattasi di industriali o commercianti, tanto soggetti a variazioni di reddito per effetto delle molteplici forze che influiscono sull'industria e sul commercio, e che fanno conseguire agli esercenti risultati diversi. Si tratta perciò anche in questo caso di raggiungere un certo grado di approssimazione al vero.

Concretato il giudizio sul grado di agiatezza di ciascuna famiglia la commissione forma tante classi quante sono necessarie per comprendere in ciascuna di esse quel numero di famiglie il cui grado di agiatezza sia stato riconosciuto eguale o quasi eguale.

E finalmente assegna a ciascuna classe la quota annua d'imposta, che, in ragione del numero delle classi e del numero di famiglie componenti ciascuna classe, raggiunga il contingente fissato.

Il focatico, che tende a colpire la ricchezza della famiglia nella sua generalità, può essere in tutto o in parte trasferito a seconda dei casi e dei prodotti coi quali viene effettivamente pagato, e ciò perchè una imposta generale sul reddito si può risolvere in tante imposte parziali sulle varie sorgenti del reddito stesso.

Un'imposizione così generale può produrre un minore consumo di ricchezze, e, per impedire questo minor consumo, i produttori di esse possono scemarne il prezzo. Se tale diminuzione di prezzo avvenisse si potrebbe avverare una traslazione, che in questo caso avverrebbe a rovescio, cioè con una diminuzione anzichè con un aumento di prezzo; se non avvenisse alcuna diminuzione in tal caso l'incidenza rimarrebbe a carico dei consumatori di ricchezze, sotto forma di minor consumo.

CAPO IX

Imposta sul bestiame agricolo

1. Dati di fatto.—2. Cause ed effetti.

1. *Dati di fatto.* — Questa imposta è applicata a Como, e in cinque dei comuni siciliani presi a studiare, cioè a dire a Palermo, a Bronte, Centuripe, Regalbuto e Motta. In quest'ultimo dà un gettito che raggiunge il 10,68 % di tutte le entrate effettive comunali; a Bronte il 6,49 %; e negli altri comuni una percentuale più bassa, che oscilla da 3,25 (Regalbuto), a 0,09 (Palermo), giusta il prospetto del documento XVII.

Essa pertanto dà luogo ad una quota individuale relativamente elevata a Motta (L. 0,89), e ad una quota bassa a Palermo (L. 0,02), come si legge nel documento XV.

E costituisce una quota percentuale, rispetto alla presunta ricchezza media di ogni individuo, di L. 2,16 a Motta, di L. 1,43 a Bronte, e di L. 0,08 a Palermo (documento XIX).

In quest'ultima città però l'imposta fu messa nei bilanci di previsione, ma non venne effettivamente attuata.

In generale si può dire che in Italia non ha avuto un assetto uniforme, perchè si è lasciata la facoltà alle autorità locali di regolarne l'applicazione nelle varie provincie.

Il suo gettito per tutto il Regno si calcola dal Bonomi a circa 6 milioni nel 1875, a 10 milioni nel 1887 e a 12 milioni nel 1895.

Nel 1899, secondo i dati della relazione dell'on. A. Majorana, essa era applicata in 4800 comuni, e dava un provento di circa 15 milioni di lire. Senonchè, data la sua diversa applicazione, specie in ordine alla misura dei saggi, il suo provento nelle diverse regioni d'Italia non può servire come criterio attendibile per determinare la sua maggiore o minore diffusione.

Per accennare alla diversità dei saggi adottati sin da molto tempo addietro, ricordiamo che nel 1879 i buoi erano colpiti con un massimo di L. 12 in Liguria, e con un minimo di L. 0,50 in Piemonte.

In generale, per mezzo di certi indizî più o meno fallaci, si può argomentare che in fatto è stata impiegata a colpire il bestiame sparso nei grandi pascoli, gravando sui redditi della pastorizia.

Come riprova di questa argomentazione si ha che nel 1895 era molto sviluppata nel Lazio, dove prevale la grande proprietà e la cultura estensiva, e dove l'allevamento del bestiame costituisce un'industria a sè; mentre al contrario ha avuto minore applicazione nelle regioni a cultura più intensa.

L'inchiesta sui contadini del mezzogiorno ha assodato che i suoi proventi tendono in Italia a diminuire, tanto che se ne propugna l'abolizione.

2. *Cause ed effetti.* — Com'è applicata da noi, l'imposta in esame tende a colpire il reddito del capitale investito nel bestiame agricolo, indipendentemente dalla destinazione di esso ad una determinata funzione. Sia che le bestie servano di accessorio o di beni strumentali per l'industria agricola, sia che costituiscano l'industria armentizia per sè stante, vengono di solito colpite nella stessa guisa.

Questo fatto, unito all'estesa difformità dei saggi, ai minimi di esenzione, e alle condizioni particolari d'applicazione del tributo, ha determinato una forte sproporzione di esso al reddito dei varî contribuenti.

E tale sproporzione, che spesso ha prodotto eccessiva pressione su certe categorie di contribuenti, si è sovraccaricata al peso dell'imposta erariale sulla ricchezza mobile, e ha danneggiato l'industria armentizia in varie regioni d'Italia.

Quando l'allevamento del bestiame costituisce l'industria armentizia a sè, i rapporti tra questa industria e quella agricola sono lontani e possono sparire del tutto. Resta perciò distinto, o quasi, il reddito agrario da quello armentizio. E in questo caso l'imposizione sulle bestie tende a colpire il reddito dell'industria armentizia e può coesistere con la sovrimposta locale sui terreni.

Quando l'allevamento ha carattere d'industria sussidiaria, o confusa con quella agricola, in tal caso, data la mutabilità dei rapporti fra il puro reddito agrario e il puro reddito del bestiame, e date le difficoltà di valutarli tutti e due, anche perchè le due industrie rispettive si trovano connesse con l'intensificazione della coltura e col frazionamento della proprietà terriera, l'imposta sul bestiame può riuscire sproporzionata al reddito, e può fortemente aggravare l'imposizione locale sui terreni.

Se l'imposta sul bestiame si considera come un tributo sui profitti agricoli in genere, essa riesce da noi più penosa pei fittuari delle terre, anzichè pei proprietari che esercitano l'industria agraria sui propri fondi, in quanto gli affittuari pagano l'imposta sui redditi mobiliari derivanti dalla loro industria, e i proprietari coltivatori dei propri fondi non la pagano.

A tal proposito osserviamo che nella determinazione del reddito agrario imponibile si possono comprendere — e sotto certi aspetti è giusto che siano compresi — anche i profitti del coltivatore, chiunque esso sia, come se il proprietario coltivasse personalmente il proprio fondo. Che se egli lo dà in affitto, anche rinunciando ad una parte del reddito a favore dell'affittuario, ciò significa che questa sua condotta è conforme ai suoi calcoli utilitari, e non implica che debba farsi luogo ad alcuna riduzione d'imposta, tanto più che trattasi d'imposta eminentemente reale, che colpisce il reddito del fondo indipendentemente dalla persona o dalle persone che lo percepiscono. E d'altra parte il fatto che, verificandosi l'affitto, si viene a percepire sul medesimo reddito una nuova imposta, in quanto si colpisce il reddito dell'affittuario, pur seguitandosi a colpire quello intero del proprietario coltivatore, può trovare una giustificazione nel fenomeno stesso dell'affitto, che determina uno scambio con produzione di utilità.

E così l'imposta di cui ci occupiamo presenta i gravi inconvenienti di colpire il reddito agricolo accertandolo con indizi fallaci, e di colpire altri redditi industriali, che vengono accertati anch'essi in via indiretta e fallace, e nei quali può prevalere il coefficiente del lavoro personale.

E pertanto si distribuisce iniquamente fra i contribuenti, senza riguardo alla loro diversa capacità contributiva, e tende a frenare l'allevamento del bestiame come sussidio all'agricoltura e a depri-
mere di conseguenza l'intensità della coltivazione, con grave danno dell'industria dei campi e della ricchezza generale.

Non si può negare che l'industria agricola e quella dell'allevamento del bestiame sono legate da intimi rapporti, in quanto si aiutano e si avvantaggiano a vicenda, sicchè qualsiasi inceppo all'industria del bestiame si risolve in un ostacolo al progredire dell'agricoltura.

Nei piccoli centri specialmente l'imposta in esame si presta per esercitare iniqui sfruttamenti di persone.

Se poi essa si aggiunge o si fonde con quella sulle bestie da tiro, da sella o da soma, in questo caso la confusione e le sperequazioni che genera aumentano, perchè la proprietà e l'uso di queste bestie possono indicare gradi di ricchezza e di agiatezza assai diversi, e possono del pari significare gli esercizi di piccole e penose industrie o di umili mestieri, nei quali il lavoro materiale del proprietario può anche prevalere di fronte al piccolo capitale investito nelle bestie.

*
* * *

Adottando il concetto della fusione testè accennato, taluni regolamenti stabiliscono l'imposta sul bestiame in guisa da colpire, con saggi massimi e minimi, varie specie di animali, giusta apposito elenco e relativa tariffa (1).

(1) L'elenco degli animali imponibili, con la relativa tariffa, per le provincie di Palermo e di Catania per l'anno 1897, è il seguente:

Tariffa per l'applicazione della tassa sul bestiame.

	Prov. Catania		Prov. Palermo	
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo
I. Bestiame armentizio.				
Tori		5.00	2.50	6
Buoi (d'età superiori ai tre anni)		3.00	1.50	4
Vacche » »		4.00	2	5
Giovenchi (da uno a tre anni)	0,25	2.00	1	2.50
Giovenche » »		2.00	1	2.50
Cavalli		4.00	1	5
Muli		4.00	1	5.00
Puledri (oltre l'anno)		2.00	0.75	3
Asini		1.50	0.80	2
Suini grossi (oltre l'anno).	0.20	0.50	0.50	1
» piccoli (spoppati fino ad un anno d'età)	0.15	0.30	0.30	0.60
Caprini (spoppati)	0.05	0.50	0.30	0.60
Ovini (spoppati)	0.05	0.50		
II. Bestie da lavoro. (da tiro, da sella e da soma, addette a qualunque lavoro agricolo o industriale).				
Cavalli e muli da sella e da carrozza	2.00	15.00	3	15
» » da basto.	1.50	10.50	2	10
Asini da sella	0.60	6.00	1	6.50
» da tiro e da soma	0.60	8.00	1	10
Bovini	2.00	11.00	2	11
III. Equini per comodità personale o di lusso				
Cavalli per comodità pers. o di lusso.	5.00	40.00	5	50.00
Muli per comodità personale	4.00	25.00	4	30
Asini » »	2.00	15.00	2	20

È generalmente consentito che si possano colpire soltanto alcuni degli animali elencati, ma in tal caso si fa obbligo di non colpire solo gli animali da lavoro.

La triplice distinzione in: 1º) bestiame armentizio; 2º) bestie da lavoro (da tiro, da sella e da soma, addette a qualunque lavoro agricolo o industriale); 3º) ed equini per comodità personale o di lusso; e i saggi diversi di massimi e minimi a tale distinzione applicati, servono a suddividere in vari gruppi tutti codesti animali, che hanno effettivamente funzioni diverse, e dimostrano gradi diversi di agiatezza nei loro vari possessori. Ma non si può dire che con ciò si riesca a proporzionare l'imposta alla capacità contributiva dei possessori medesimi.

Gli animali possono essere armentizi, e per parte dell'anno possono essere addetti a dei lavori agricoli o industriali, e in questa ipotesi non si riesce a cogliere esattamente il carattere specifico che serva di base alla distinzione, e a stabilire la capacità contributiva del proprietario. Lo stesso si può dire per gli animali che possono servire per comodità personale, ma che pure sono impiegati per lavori di vario genere, o vengono per parte dell'anno tenuti in mezzo al bestiame armentizio.

Tuttavia una opportuna graduazione della tariffa, a seconda delle speciali circostanze del caso, può in certa guisa neutralizzare, in parte se non in tutto, le disuguaglianze di applicazione del tributo, che sono connesse alla natura diversa delle varie funzioni degli animali.

La disposizione che non si possono colpire solo gli animali da lavoro, trova la sua ragione nel trattamento benevolo che si crede di usare a favore di piccoli redditi, nei quali il coefficiente lavoro può avere la sua preponderanza di fronte all'elemento capitale.

Per fissare l'imposta i possessori di bestiame sono tenuti a farne denuncia, sotto pena di ammenda, e la Giunta comunale procede alla compilazione della tabella dei possessori degli animali da colpire, facendo anche delle iscrizioni d'ufficio, e annotando quei possessori che devono essere esentati per legge dal tributo.

Gli interessati hanno facoltà di reclamare alla commissione istituita per il focatico, e in mancanza ad un'apposita commissione istituita con le medesime norme di questa. Contro la decisione della com-

missione è ammesso il ricorso alla Giunta provinciale amministrativa. Si può anche ricorrere all'autorità giudiziaria.

Le esenzioni si basano sulla convenienza di non colpire quei piccoli possessori che nella maggior parte dei casi non godono che redditi minimi.

CAPO X

**Imposte sulle bestie da tiro, da sella e da soma,
sulle vetture, sui domestici, sui cani,
e sopra altre manifestazioni della ricchezza.**

1. — *Dati di fatto.* 2. — *Cause ed effetti.*

1. *Dati di fatto.* — L'imposta sulle bestie da tiro, da sella e da soma è applicata solo in tre dei comuni presi a studiare, e precisamente a Palermo, a Catania e a Regalbuto.

Tranne che in quest'ultimo, in cui il prodotto di essa raggiunge il 2, 24 per cento di tutte le entrate comunali, negli altri due il gettito è assai limitato non raggiungendo che la percentuale di 0,87 a Palermo e di 0,22 a Catania, come si legge nel quadro del documento XVII.

Anche le cifre degli altri prospetti segnano a riguardo di questo tributo una pressione alquanto ristretta.

L'imposta sulle vetture è applicata in un numero maggiore di comuni, in alcuni dei quali è messa assieme a quella dei domestici. Il suo gettito è però alquanto ristretto, come si legge nei quadri, i quali contengono dati molto imprecisi, anche perchè molti comuni riuniscono in un solo articolo i proventi dei due tributi in esame.

L'imposta sulle vetture pare che sia stata messa per la prima volta in Francia. Fu attuata successivamente nei principali paesi di Europa, e da noi venne introdotta verso il 1866 come imposta dello Stato, e nel 1870 come tributo locale.

Nel 1899 erano in Italia 4680 i comuni che avevano applicato le imposte sui domestici e sulle vetture. I loro proventi sono stati sempre esigui, poichè esse, o sono rimaste solo figurative nei bilanci comunali, o sono state attuate con miti tariffe.

A proposito delle imposte sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e sulle vetture, ambedue applicate a Napoli, l'inchiesta per questa città ha osservato:

a) Che le tariffe non rispondevano a principî di giustizia, es-

sendo state stabilite in modo da gravare più sui redditi provenienti dal servizio delle vetture di piazza, o dell'industria, che sulla ricchezza che si manifesta col lusso.

b) Che l'accertamento degli elementi imponibili è stato eseguito in modo irregolare, principalmente pei sotterfugi cui ricorrevano i contribuenti per sottrarsi all'imposta.

c) Che il prodotto netto tributario è rimasto sempre molto al di sotto, non solo della cifra cui poteva arrivare, ma della cifra ristretta stabilita nei ruoli esecutivi.

d) Che si lasciavano sempre arretri da riscuotere, moltissimi dei quali andavano perduti.

e) Che si condonavano multe, che si annullavano verbali di contravvenzione, e che per alcuni anni si sospese perfino l'integrale riscossione dell'imposta sulle vetture.

f) Che erano normali e numerosi i favori d'ogni sorta, a vantaggio di alcuni cittadini, e a danno del comune e della massa della popolazione.

Le tariffe adottate non erano tali da conseguire una certa equità tributaria fra le varie categorie di contribuenti (1).

E difatti non è giusto trattare con eguale saggio i cavalli di lusso e quelli di comodo privato, come non è giusto considerare alla

(1) *La tariffa per le bestie era la seguente :*

1. Per ciascun cavallo, o mulo di lusso o comodo privato.	L. 40
2. Per ciascun bue od asino di comodo privato	» 3
3. Per ogni cavallo o mulo da nolo od addetto ad altra specie d'industria » 6	
4. Per ogni bue od asino da nolo od addetto ad altra industria	» 3

La tariffa per le vetture pubbliche era questa :

Cat. A 1 ^a classe	L. 48	vettura da industria
» » 2 ^o » »	36	» »
» » 3 ^a » »	12	» »
» B 1 ^a » »	36	» »
» » 2 ^a » »	24	» »
» » 3 ^a » »	12	» »
» C 1 ^a » »	24	vettura da industria e da nolo
» » 2 ^a » »	12	» » »

Per le vetture private vi era questa tariffa :

Cat. A vetture a 4 o più posti, e a due o più cavalli, qualunque sia il numero delle ruote	L. 36
Cat. B tutte le vetture non comprese nella categoria precedente	» 18
Nel 1889 quest'ultima voce fu elevata a	» 22

stessa stregua gli asini di comodo privato, e quelli da nolo e da industria.

Per vetture private intendevansi i veicoli di qualsiasi forma o dimensione, destinati a trasportare, senza mercede, persone, o persone e merci promiscuamente, sia per lusso che per comodo privato.

L'imposta sulle vetture private era assai lieve, rispetto a quella sui veicoli pubblici, tenuto presente il carattere della prima, di colpire un reddito che si desume dal lusso, anzichè un reddito che deriva dall'esercizio d'una piccola industria.

L'inchiesta su Palermo rileva la sproporzione del gettito delle imposte in esame in questa città, rispetto all'importanza della materia imponibile. Il municipio, lungi d'applicare con giustizia distributiva i tributi locali, colpendo senza riguardi coloro che erano in grado di pagare, perpetuava un sistema di ingiuste esenzioni e di generale sperequazione (1).

L'imposta sui domestici è applicata in tutti i comuni presi a studiare, tranne che a Motta e Linguaglossa. Quella sui cani è stabilita nei tre comuni dell'alta Italia, nonchè a Palermo, a Vizzini, e a Bronte.

Tranne che a Milano, e in parte a Torino, negli altri centri il gettito di queste imposte è assai lieve, come si rileva dai prospetti dei documenti.

Quella sui domestici non è ordinata in guisa da colpire proporzionalmente il reddito di cui il domestico è l'indice. Si colpisce più fortemente, è vero, il domestico con livrea, ma nemmeno con questo espediente si riesce a proporzionare convenientemente l'imposta al reddito, tanto più che non si riesce a conoscere con precisione l'abbiigliamento delle persone di servizio.

L'imposta sui cani pare che sia stata introdotta in Francia verso il 1855, e che in seguito sia stata adottata in Inghilterra, nel Belgio, in Russia, in Svizzera, e in altri paesi. In Italia sembra che sia stata messa verso il 1865, a carico di tutti i cani, ad esclusione di quelli destinati alla custodia degli edifici rurali e del gregge. Nel 1899 era applicata in 3003 comuni italiani, e rendeva solo 847.151 lire circa!

A proposito dell'imposta sui cani l'inchiesta per Napoli osserva che l'accertamento degli animali imponibili limitavasi al numero di quelli spontaneamente rivelati dai contribuenti, vale a dire ad un

(1) *Inchiesta per Palermo*. — Vol. II pag. 283.

numero assai esiguo rispetto a quello realmente esistente. Ciò avveniva per mancanza assoluta di vigilanza da parte degli agenti municipali. Di conseguenza il gettito dell'imposta è stato meschinissimo, affatto inadeguato all'importanza della città.

Per qualche tempo si cercò di appaltare la riscossione del tributo; ma nemmeno questo espediente valse ad elevare l'esiguo gettito, poichè, sopra un credito di L. 34.000 per due anni di riscossione, il comune non potè incassare che sole L. 3750 per versamento dell'appaltatore e L. 6077,65 per vendita della cauzione! Dal 1896 al 1899 non si riscosse un centesimo per questo tributo.

La misura dell'imposta era ingiusta, perchè colpivasi con l'unica aliquota di L. 8 qualunque specie di cane. Invece ragione vuole di stabilire una tariffa crescente, in guisa da far pagare più fortemente i possessori di cani di lusso (1).

Le imposte sulle fotografie e sulle insegne cominciarono ad essere introdotte in Italia nel 1874; sono state adottate da pochi comuni, e hanno prodotto un gettito assai scarso.

Dall'inchiesta sul mezzogiorno risulta che nessun comune ha fatto menzione di tale tributo.

L'imposta sulle biciclette fu creata nel 1897, con unica aliquota pei comuni e lo Stato promiscuamente, e senza distinzione di classe pei comuni.

Nel 1899 era attuata in 1513 comuni, e dava a questi, complessivamente per loro quota, un prodotto di L. 369.562.

2. Cause ed effetti. — L'imposta sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e quella sulle vetture mirano a colpire la ricchezza, che si può desumere da alcuni indizî, che si prendono come materia immediata imponibile. Questi indizî riescono però il più delle volte fallaci, poichè spesso sono l'espressione di piccole industrie con tenui redditi, talvolta sono l'esponente di cospicui redditi ereditari, nei quali può non entrare affatto l'elemento lavoro dell'attuale possessore.

La giusta proporzionalità dell'imposta al reddito riesce pertanto sommamente difficile, e questo motivo esercita la sua influenza per rendere il tributo di ristretta applicazione.

Questa e simili altre imposte indiziarie possono essere state determinate dalla relativa facilità dell'accertamento della materia imponibile, a causa del fatto palese del possesso e godimento dell'animale,

(1) *Inchiesta per Napoli.* — Vol. II pag. 399.

della vettura, del domestico, del cane, ecc. ecc., che mette il contribuente in condizioni di non potere resistere con molta efficacia contro il tributo. Viceversa, un' imposta generale sul reddito complessivo, come ad esempio il focatico, dà mezzo ai cittadini di resistere fortemente contro la pubblica amministrazione, specie per le difficoltà dell' accertamento della materia imponibile.

Suolsi stabilire un' inasprimento dell' imposta per le vetture ornate di stemmi, in quanto esse possono rappresentare maggiore reddito, ma anche in questo caso l' indizio non è sempre sicuro, poichè l' ornamento delle vetture con lo stemma non è sempre l' esponente sincero della ricchezza. Maggiore proporzionalità si potrebbe conseguire tra il tributo e il reddito, qualora si colpissero le varie vetture con quote diverse, a seconda dell' uso di esse, dell' importanza del comune, e di altri eventuali coefficienti.

Le stesse cose si possono ripetere in ordine all' imposta sui domestici, la quale, ove non si credesse di sopprimerla del tutto, converrebbe di ordinarla con quote progressive, secondo il numero e la qualità dei domestici, e secondo le speciali condizioni dei padroni, per cercare di renderla in certa guisa proporzionata al reddito di questi ultimi.

L' imposta sui cani può avere scopi igienici, più che fiscali. Può anche avere scopi economici, in quanto può tendere a far decrescere, col diminuire dei cani consumatori, il prezzo delle sussistenze.

Lo scopo igienico si può raggiungere cercando d' impedire l' esistenza dei cani randagi e mal nutriti, nei quali è facile lo sviluppo dell' idrofobia.

L' imposta sulle fotografie tende a colpire l' industria che ad esse si riferisce, in quanto si possono colpire per mezzo di bolli le fotografie esposte al pubblico in qualunque luogo, e messe in vendita.

La poca applicazione di essa si spiega con le difficoltà di assetto e di gestione che presenta, e col fatto che solo nelle grandi città tale industria è in certa guisa sviluppata.

Le fotografie eseguite per commissione privata conviene di escluderle, anche per le difficoltà gravissime dell' accertamento della materia imponibile.

L' imposta sulle insegne, che può essere graduata a seconda del numero e della dimensione delle lettere, o dei fregi, può avere il carattere d' una imposta sul reddito della persona che usa l' insegna, o

anche il carattere d'una tassa per l'occupazione di un'area pubblica, se l'insegna occupa tale area.

È molto difficile, quasi impossibile, di proporzonarla al reddito, perchè in generale suol cadere sulle insegne relative all'esercizio di commerci, industrie o professioni di varia importanza; e quand'anche ciò si potesse in certa guisa conseguire, tenendo conto di vari coefficienti, non si riuscirebbe ad ottenere un largo gettito, specie nei piccoli centri.

L'imposta sulle biciclette tende a colpire il reddito in due guise: o come manifestazione d'una relativa agiatezza, o come un guadagno per l'esercizio di certi incarichi, o mestieri, a seconda che la bicicletta sia un oggetto di divertimento, o un mezzo di rapida locomozione per persone addette a certi lavori.

CAPO XI

Imposta sull'incremento di valore delle aree edilizie

1. Dati di fatto. — 2. Le aree edilizie. — 3. Loro incremento di valore. —
4. Fondamento dell'imposta — 5. Vari modi d'imposizione e loro singoli
effetti. — 6. Municipalizzazione delle aree.

1. *Dati di fatto.*—Questa imposta ha avuto da noi ristrettissima applicazione, essendo stata accolta solo a Milano, a Torino e a Roma. Ne si può dire che sia largamente applicata all'estero, ad eccezione che in Germania e in America.

È assai degna di rilievo la circostanza del poco favore che essa ha incontrato in Inghilterra.

A Milano il suo gettito fu previsto in L. 300.000 per il 1908, in L. 700.000 per il 1909, e in L. 900.000 per il 1910.

A Torino la previsione fu di 59.965 nel 1907, di L. 407.528 nel 1908, di L. 358.650 nel 1909, e di L. 359.195 nel 1910. Senonchè vi sono state tante contestazioni, che nel gennaio 1910 erano tuttora in esame i ricorsi presentati per la tassa applicata nel secondo semestre del 1906.

I risultati degli accertamenti delle aree edilizie delle due città sono alquanto diversi.

In entrambi i comuni vi è una zona pressochè illimitata di terreni fabbricabili, ma lo sviluppo demografico edilizio di Milano è più intenso di quello di Torino. A Milano, con un aumento medio aritmetico annuo della popolazione nel periodo 1882-1901 di 27,58 per mille, si accertarono 2 milioni e 230 mila metri quadrati di aree edilizie, mentre a Torino, con un coefficiente di aumento di 16,92 per mille, se ne accertarono 6 milioni.

Per la città di Roma, si accenna da qualche scrittore che l'ap-

plicazione dell'imposta esercitò un'influenza per l'utilizzazione di aree vacanti nell'edificazione di case (1).

A Parigi l'imposta sulle aree venne applicata con la legge del 31 dicembre 1900, in misura di 50 centesimi per cento sul valore delle aree, per sostituire il provento del dazio sulle bevande igieniche.

Con la successiva legge del 10 luglio 1902 il saggio fu ridotto a 0,10 per cento sul valore di tutte le aree, sia costrutte che vacanti.

In Prussia l'imposta fu introdotta con la legge sui tributi comunali del 14 luglio 1893. Si colpiva solo il plusvalore dei terreni edilizi, e si verificarono tanti insuccessi, che si mutò l'assetto del tributo, commisurandone l'aliquota al valore commerciale corrente dei terreni, e colpendo l'area sin dal momento in cui si manifesta una differenza tra il suo valore redditizio e il suo valore capitale. Fino al 1906 un'imposta siffatta era applicata in 231 comuni prussiani. Essa fu applicata per la prima volta a Brema con la legge del 13 marzo 1873, ma con esito disastroso.

A New York e in generale in America l'imposta sul valore capitale delle aree vacanti si suol far pagare cumulativamente per lo Stato, la Contea e la City, in misura dall' 1 $\frac{1}{2}$ al 3 per cento.

Nella Nuova Zelanda, nell'Australia del Sud, nella Nuova Galles del Sud, nella Colombia Britannica i terreni edilizi vacanti sono anche colpiti secondo il loro valore commerciale.

In quest'ultimo paese l'imposta municipale si applica ai terreni edilizi situati entro la circoscrizione municipale. Essa è più elevata pei terreni su cui non vi sono costruzioni, che per quelli sui quali

(1). A. SCHIAVI. *Le case a buon mercato e le città giardino*. Questo scrittore riporta anche i risultati finanziari ottenuti da 6 città germaniche, che avevano introdotto l'imposta sull'incremento di valore del suolo urbano prima del 1908. Tali risultati sono i seguenti:

CITTÀ	Popolaz. in migliaia	La tassa ebbe effetto dal	Gettito in migliaia di marchi		Entrate totali di tutte le tasse in migl. di mar.
			1906	1907	
Breslavia. . . .	471	giugno 1907 . .	—	57	14.276
Colonia.	429	luglio 1905 . . .	287	385	12.133
Dortmund	176	settembre 1906 .	109	159	4.934
Essen.	221	giugno 1906. . .	90	172	5.963
Francoforte . . .	335	febbraio 1904 . .	1.104	487	13.837
Kiel	164	agosto 1907 . . .	—	76	3.636

esistono fabbricati. I saggi pei primi sono dal 2 $\frac{0}{10}$ al 2 $\frac{1}{2}$ $\frac{0}{10}$, quelli pei secondi da 7 $\frac{0}{16}$ di 1 $\frac{0}{10}$ a 1 $\frac{1}{4}$ $\frac{0}{10}$.

In Inghilterra si manifesta la tendenza di colpire le aree vacanti con un saggio dal 3 al 4 $\frac{0}{10}$ sul valore capitale dell'area.

In Germania ha avuto una rilevante diffusione l'imposta pagabile nel momento del trasferimento del terreno. Ma non sono pochi i casi in cui l'introduzione del tributo ha incontrato forte resistenza.

In generale le legislazioni ammettono un minimo di esenzione del plusvalore nella misura del 10 $\frac{0}{10}$ circa.

Gli inconvenienti che le varie forme dell'imposta hanno prodotto sono stati molteplici e più o meno gravi (1).

In Italia l'imposta in esame venne introdotta con la legge 8 luglio 1904, contenente provvedimenti per la città di Roma.

L'art. 9 di questa legge prescrive che il Governo può autorizzare i comuni, nei quali si reputi necessario di promuovere la fabbricazione di nuove case, ad imporre a partire dal 1 gennaio 1906 un tributo sulle aree fabbricabili, comprese quelle sulle quali era stata iniziata e non continuata una costruzione. Questo tributo non può eccedere la misura dell'1 $\frac{0}{10}$ sul valore delle aree medesime.

Sono considerate aree fabbricabili gli appezzamenti di terreno, compresi in una rete stradale, in istato di viabilità e di circolazione o alla medesima attigui, i quali non siano in modo stabile adibiti ad uso agricolo od industriale, o che non siano accessorio di edifici esistenti, come ville e giardini. Sono escluse dalla tassazione, oltre che le aree possedute dal comune, quelle dello Stato, della Provincia, degli enti di pubblica beneficenza.

Un regolamento proposto dal Consiglio comunale, ed approvato per decreto reale da promuoversi, udito il Consiglio di Stato, dal Ministro delle Finanze, determina i criteri di tassazione delle aree fabbricabili.

Con la legge 11 luglio 1907, concernente pure provvedimenti per la città di Roma, il limite massimo dell'imposta sul valore capitale delle aree fabbricabili venne elevato per la città di Roma da una a tre lire.

Senonchè, mentre con la prima legge si colpiva tutto il valore dell'area, con questa seconda legge si colpisce quella parte di valore capitale, che eccede ciò che è rappresentato dalla rendita della cul-

(1) NATOLI. *L'imposta sull'incremento di valore del suolo urbano.*

tura agraria, colpita da imposta fondiaria. Come valore massimo corrispondente alla rendita della cultura agraria si presume quello di lire una al metro quadrato.

In altre parole: l'imposta viene commisurata, non più all'intero valore attuale dell'area, ma alla differenza tra questo valore e il valore di essa come terra agricola, che si presume di lire una a metro quadrato.

Agli effetti di questa legge sono considerate quali aree fabbricabili tutte quelle comprese nel perimetro del nuovo piano regolatore della città, approvato con deliberazione del Consiglio comunale di Roma del 15 febbraio 1907.

Le grandi ville, i giardini esistenti e le aree che, come accessorio di edifici da costruire, sono destinate a giardino, sono esenti da imposta. Se però queste ville, giardini ed aree, o parte di esse, fossero poi fabbricate, sarà applicata alle medesime l'imposta stessa, a cominciare dall'attuazione della legge, ma in ogni caso per non più di cinque annualità.

L'accertamento degli enti soggetti all'imposta è fatto in conformità a denuncia del proprietario, il quale dichiara, con effetto non variabile per tutti i 25 anni di durata del piano regolatore di Roma, il valore d'attribuirsi all'area. All'omissione della denuncia suppliscono le autorità comunali con accertamento d'ufficio.

Il municipio di Roma è autorizzato ad espropriare le aree fabbricabili, comprese nel perimetro del nuovo piano regolatore, ad un prezzo corrispondente al valore dichiarato dal proprietario delle aree, agli effetti dell'imposta sulle aree stesse, e in mancanza di tale dichiarazione al prezzo corrispondente al valore accertato d'ufficio.

Tutte queste disposizioni possono essere estese dal Governo, sentito il Consiglio di Stato, a quelle città che, per deliberazione dei rispettivi Consigli comunali, ne facciano domanda.

Il regolamento per la città di Roma contiene queste principali disposizioni. Il Consiglio comunale ha facoltà di fissare, entro il limite massimo del 3 per cento, aliquote diverse, graduate in modo da colpire più gravemente le aree di più prossima fabbricazione, e quelle che si trovano in condizioni più favorevoli, tenuto anche conto della destinazione dei singoli quartieri. Ogni cinque anni può rivedere la graduatoria, allo scopo di perequare l'imposta coi mutati rapporti di fabbricabilità delle diverse aree.

Il proprietario, nel fare la denuncia, deve attribuire a ciascuna

area, senza discontinuità, un solo valore unitario. Nel caso di omessa o di incompleta denuncia, si provvede con accertamento d'ufficio in contraddittorio con l'interessato.

Contro le risultanze della matricola dei contribuenti formata dalla Giunta comunale, gli interessati possono ricorrere al Consiglio del comune. Ogni contribuente può ricorrere al Consiglio anche nel caso di omessa iscrizione nella matricola.

Contro le decisioni del Consiglio si può reclamare alla Giunta provinciale amministrativa.

Avverso le iscrizioni nel ruolo si può ricorrere all'autorità giudiziaria, per questioni inerenti al diritto di proprietà e alla tassabilità delle aree.

L'obbligo del pagamento della tassa cessa dal giorno in cui l'edificio costruito sull'area sia compiuto.

L'espropriazione delle aree autorizzata dalla legge è disposta dal Consiglio comunale, e può estendersi a tutte o a parte delle aree possedute da un medesimo proprietario. In questo caso l'espropriazione deve comprendere tutta la superficie di terreno posseduta dalla stessa persona, inclusa entro un perimetro stradale descritto nel piano regolatore.

L'indennità da corrisondersi è fissata nella somma che, secondo la matricola dei contribuenti, definitivamente approvata, è attribuita a ciascuna area.

L'area può essere acquistata dal comune anche contrattualmente, purchè ad un prezzo non superiore a quello dichiarato od accertato d'ufficio, e previa talune formalità.

2. *Le aree edilizie.* — Occorre anzitutto cercar di stabilire, almeno con approssimazione, ciò che si deve intendere per area edilizia, non essendo determinabile con esattezza il momento in cui un'area diventa matura alla fabbricazione e perciò fabbricabile.

È generalmente considerata tale, quella compresa od attigua ad una rete di strade in istato di viabilità.

Taluni opinano che, a questo requisito, debbasi aggiungere quello della manifesta destinazione della superficie all'attesa d'una costruzione. Ma si può dire che tale requisito si possa presumere fino a prova contraria, se si consideri che questa destinazione suol coincidere quasi sempre col tornaconto individuale del proprietario.

Se questi destina apparentemente il terreno ad uso diverso da quello della fabbricazione, come ad esempio per parco o giardino, con

o senza fabbricato, in questa ipotesi si possono verificare due casi: o tale destinazione è simulata per evitare l'imposta, o è reale.

Nel primo conviene considerare il terreno come fabbricabile, e colpirlo con l'imposta; nel secondo conviene considerarlo come accessorio del terreno edilizio fabbricato, e colpirlo assieme al terreno coperto di costruzione.

Per tali accessori di fabbricati il consenso degli scrittori a ritenerli imponibili non è unanime. Crediamo che la questione si possa in certa guisa decidere distinguendo gli accessori dei fabbricati esistenti al momento dell'attuazione dell'imposta sulle aree edilizie, da quelli dei fabbricati da costruire. Pei primi, trattandosi di terreni che sono l'accessorio o la dipendenza d'una costruzione esistente, o che sono la condizione indispensabile per utilizzare una costruzione esistente (corti, cantieri, giardinetti, ecc.) l'esclusione da una imposta nuova può essere giustificata dal fatto che tali accessori seguono le sorti del fabbricato cui sono annessi, e conviene sottoporli al medesimo trattamento fiscale di questo. Pei secondi non ci sembra equa l'esenzione, non potendosi sostenere un trattamento diverso tra i terreni destinati a codesti accessori e quelli destinati alla costruzione.

Insomma ci sembra giusto trattare questi accessori nella stessa guisa del principale, formando essi un sol tutto con quest'ultimo, e costituendo l'esponente d'una capacità contributiva alquanto elevata nel proprietario.

Sogliono escludere dalla imposizione le aree dello Stato, delle provincie, e dei comuni. L'esclusione si giustifica col fatto che, essendo aree appartenenti alla collettività, che ne determina il plusvalore, non solo verrebbe meno una delle basi dell'imposta, ma questa costituirebbe una specie di partita di giro per la collettività stessa.

Si obietta che, trattandosi d'un'imposta comunale, ciò si può dire pei terreni dei comuni, ma non per quelli degli altri enti. Ma contro questa obbiezione si può sostenere che anche le collettività della provincia e dello Stato concorrono in certa guisa alla formazione del plusvalore delle aree, e che in via definitiva tra le varie collettività possono verificarsi delle compensazioni.

Le aree edilizie già coperte di costruzioni formano con queste un insieme, e possono essere oggetto dell'imposta speciale, non ostante che vi sia l'imposta sui fabbricati.

Giova però tener presente che le aree fabbricate sogliono passare più frequentemente delle altre da un proprietario all'altro, e per con-

seguenza è ancor più difficile riuscire a colpire il proprietario del plusvalore.

Le aree vacanti sogliono aumentare di valore più rapidamente di quelle costrutte, anche perchè diventano oggetti di apposita speculazione.

Questa si fonda sul probabile plusvalore, che i terreni edilizi possono acquistare col tempo, e comprende questi elementi: prezzo di vendita finale, che si prevede di poter conseguire dopo un elasso di tempo; interessi composti sul costo iniziale per tale elasso di tempo; altre eventuali spese. Il prezzo finale e il tempo sono gli elementi più aleatori; che rendono l'operazione essenzialmente speculativa e rischiosa.

3. Loro incremento di valore. — La causa particolare, che dà luogo alla speciale imposta di cui ci occupiamo, è l'aumento di valore delle aree edilizie, che il proprietario di esse viene a godere, per effetto dell'azione di fattori sociali, indipendentemente dalla propria attività.

Il proprietario di queste aree, per la speciale posizione di esse, per l'aumento della popolazione nelle città progredienti, per l'accrescersi dell'attività economica pubblica e privata, per le spese pubbliche fatte col provento dei tributi e dei demani comunali, e per la crescente domanda di aree che ne consegue, viene a godere un aumento di valore del suolo edilizio, a preferenza del possessore di aree situate in punti più lontani dal centro urbano.

La plusvalenza può anche derivare dall'azione dello Stato, della provincia, di altri enti, dei privati e dello stesso proprietario dell'area. Ma le cause che più la determinano sono: l'aumento della popolazione, della ricchezza e dei bisogni, e il conseguente aumento della domanda di terreni edilizi.

Questo valore crescente delle aree fabbricabili si spiega da taluni con la teoria della rendita agricola, perchè si ritiene che quella edilizia sia a questa analoga.

Questa spiegazione non è però esatta, perchè nella rendita edilizia, come abbiamo rilevato, non si verificano le due condizioni essenziali di quella agraria, vale a dire: diversità del costo unitario di produzione, basata principalmente sulla differente forza produttiva delle terre, e prezzo unico di vendita. Si verificano invece le condizioni che determinano la produzione di monopolio, cioè a dire uguale costo di produzione, diverso prezzo di vendita.

Di guisa che nell'aumento di valore delle aree si ha un vero e proprio fenomeno di estraprofitto di monopolio. E difatti ogni proprietario di terreno edilizio trovasi in una posizione speciale, di fronte al centro urbano, e di fronte alle esigenze dei consumatori dell'utilità del terreno, e da questa posizione più o meno privilegiata trae un guadagno, che ha tutti i caratteri dell'estraprofitto monopolistico.

L'utilità che da questo estraprofitto deriva, mentre va a vantaggio del solo proprietario, anzichè della collettività che l'ha determinato, riesce di maggior peso alla collettività stessa, in quanto tende a stabilire un maggior prezzo per l'uso delle abitazioni.

Come e perchè si sostenga l'imposta, in base a tale aumento di valore, esamineremo fra poco; adesso ci limitiamo ad analizzare il fenomeno dell'aumento.

Esso si verifica generalmente nelle grandi città, con popolazione crescente, e non è che in poca parte ostacolato dal fatto che taluni cittadini, profittando dei mezzi perfezionati di trasporto, mantengono in città il solo domicilio di affari, e si trasferiscono per l'abitazione nei dintorni.

Questo aumento, pei terreni vacanti, è in parte eliso dagli interessi composti del capitale originario del terreno agricolo, e dalla diminuzione di valore della moneta. Quest'ultima causa di elisione agisce anche pei terreni costrutti.

È raro, e se mai il più delle volte transitorio, il fenomeno contrario della diminuzione di valore del suolo urbano, come effetto di decadenza o di regresso di città. Anche nel caso in cui in un comune non aumenti la popolazione, il plusvalore del suo suolo si può verificare per effetto dell'aumento dei bisogni e della ricchezza degli abitanti.

L'aumento di valore del suolo edilizio, che in molti casi assume proporzioni veramente esagerate, è goduto dal proprietario dell'area, senza che questi l'abbia determinato, e vien tolto alla collettività che ne è stata la causa.

Ciò determina una stridente ingiustizia sociale, un dannoso trasferimento di ricchezza dalle classi lavoratrici a favore di classi privilegiate di proprietari, che spesso nemmeno riescono a fare buon uso della ricchezza ingiustamente guadagnata.

Altro inconveniente di questo fenomeno è la speculazione sulle aree, e quindi il determinato proposito di mantenerle per un tempo

più o meno lungo senza fabbricati, e il conseguente accalcarsi della popolazione su spazi ristretti.

Mentre il plusvalore delle terre coltivabili aumenta lentamente, e per cause generali, quello delle terre edilizie può aumentare rapidamente, e per cause speciali ad una data collettività. Essendo differenti codeste cause speciali, esso aumenta con intensità e con velocità diverse, a seconda delle forze che lo determinano nei vari ambienti, intensità e velocità che non si possono misurare a priori, nemmeno con approssimazione.

Sicchè, data la mutalità continua di tutti i suoi elementi costitutivi, l'incremento di valore, sì delle aree vacanti che delle costrutte, è di difficilissima misurazione, specialmente perchè riesce assai difficile la determinazione del tempo necessario perchè un'area immatura diventi matura alla fabbricazione. È fuor di dubbio, pertanto, che la misura che se ne suol fare riesce molto inesatta.

La formazione del plusvalore suole avvenire con maggiore intensità e velocità nei terreni vacanti che in quelli edificati.

Per procedere ad una valutazione più o meno approssimativa del plusvalore, si può cercare il valore di tutta l'area, e dedurre dalla somma che si ottiene quello agricolo del terreno.

Il valore venale complessivo di tutta l'area non si può stabilire che tenendo presente la media dei prezzi ottenuti nel quartiere, e tenendo conto della situazione speciale d'ogni tratto di strada, durante gli ultimi dieci anni, e delle condizioni particolari d'ogni appezzamento di terreno.

Occorre poi prendere in considerazione l'estensione dei lotti, poichè sono i piccoli lotti, con profondità da 25 a 30 metri, che si vendono a più caro prezzo, e non trascurare taluni elementi subbiettivi, che concorrono a dare speciali misure al valore.

La plusvalenza del suolo urbano viene ad essere goduta tutta dal proprietario e dai suoi eredi, se non si verificano passaggi di proprietà a titolo oneroso. Ma se avvengono tali passaggi il soprarreddito si consolida sotto forma di maggior prezzo di vendita, e resta a vantaggio del venditore.

Di guisa che il nuovo possessore non percepisce che un reddito uguale al saggio corrente degli interessi, sopra un capitale che può essere meritamente guadagnato e costituito col lavoro e col risparmio. Egli potrà percepire un estraprofitto, se e in quanto si verificherà un nuovo incremento di valore, a far tempo dalla data del suo ac-

quistò, se pure un futuro incremento non siasi previsto e calcolato dallo acquirente al momento dell'acquisto del terreno nella determinazione del prezzo, nel quale caso nemmeno per un certo tempo dopo l'acquisto può il nuovo proprietario godere estraprofitto.

Conseguentemente, nello stabilire l'imposta, è necessario tener presente la circostanza della permanenza della proprietà nel possessore attuale, o nei suoi danti causa a titolo gratuito, senza della quale si verrebbe a snaturare l'essenza del tributo, poichè, assieme all'incremento di valore non meritato, si verrebbe anche a colpire il frutto del lavoro e dell'astinenza.

4. *Fondamento dell'imposta.* — L'imposta in esame si fonda sulla giustizia di far partecipare la collettività al godimento d'un plusvalore che essa ha fortemente contribuito a formare.

Questo incremento di valore è, come si è detto, un estraprofitto di monopolio; ora, sostenendosi con ragione che l'autorità pubblica ha il dovere d'impedire che sopra un agente naturale come la terra, che dovrebbe rimanere offerto al godimento di tutti, si esercitino dei monopolî, si sostiene giustamente l'imposta sulle aree come mezzo per attenuare, se non per togliere del tutto, i dannosi effetti sociali del monopolio sul terreno edilizio.

Nell'indagine sul fondamento di essa si sono ricordati e messi in rilievo vari principî giustificativi, che si solevano richiamare e discutere a proposito di altre imposte, dando la preferenza o all'uno o all'altro di essi, o accogliendoli tutti.

E così alcuni scrittori richiamano il principio della capacità contributiva e dell'uguaglianza di sacrificio; altri quello della controprestazione; altri la massima di attribuire all'imposta un fine di politica sociale; altri richiamano principî eclettici, che riposano su varie ragioni.

La capacità contributiva d'ogni individuo, e quindi il sacrificio che si presume in esso pel pagamento dei tributi, soglionsi determinare, non solo in rapporto alla quantità di reddito individuale, ma anche in rapporto alla provenienza del reddito.

E così quanto maggiore è il reddito, altrettanto minore è l'utilità che si suole attribuire ad ogni piccola porzione di esso. Un reddito proveniente dal lavoro suol produrre una capacità contributiva minore di quella d'un reddito gratuito di congiuntura come il plusvalore delle aree edilizie. A questi elementi, per cercar di determinare la capacità contributiva, e il conseguente sacrificio tributario,

soglionsi anche aggiungere l'intensità e la varietà dei bisogni dell'organismo senziente, le quali influiscono sulla valutazione subbiettiva dei beni.

Viceversa si sostiene da taluni che il fatto che la ricchezza è costosa o gratuita non influisce sul suo grado di utilità, e quindi sulla capacità contributiva del suo possessore.

Come si vede trattasi di apprezzamenti psicologici, sentimentali, subbiettivi, che variano da individuo a individuo, e anche nello stesso individuo in tempi diversi, e che perciò non si prestano ad una discussione scientifica obbiettiva.

Osserviamo semplicemente che, il ritenere che l'origine gratuita o penosa della ricchezza non abbia alcuna influenza sulla valutazione del reddito non ci sembra esatto, perchè fra le due ricchezze si nota quasi da tutti una differenza. La ricchezza gratuita è come l'entrata netta. La onerosa si può dire che ha qualche cosa di comune con l'entrata lorda, la quale per ridursi al netto dev'essere diminuita del costo di produzione. Il possessore di ricchezza gratuita non ha nel suo bilancio psicologico alcun costo da mettere al passivo, il possessore di ricchezza onerosa ha da mettere al passivo il sacrificio per procurarsela.

Pertanto se il principio della capacità contributiva non si presta ad una completa e rigorosa costruzione teorica del fondamento dell'imposta, ci sembra fuor di dubbio che esercita una certa influenza per la determinazione di essa.

Col principio della controprestazione l'imposta si giustifica perchè il plusvalore delle aree è determinato dalla collettività a vantaggio del proprietario loro, e l'imposta è il corrispettivo del beneficio speciale che questi risente per opera della collettività stessa. Questo principio si può applicar meglio ai così detti contributi pei lavori di miglìoria, anzichè all'imposta di cui ci occupiamo, dati i maggiori rapporti di equivalenza tra il particolare vantaggio che viene a sentire il singolo, e il contributo che gli si fa pagare in occasione di pubbliche spese per lavori che gli apportano una speciale utilità. Viceversa l'imposta sulle aree si riferisce a vantaggi generali, indivisibili, che provengono al singolo da varie cause, oltre che dalle spese pubbliche.

La controprestazione suolsi mettere a base di quei servigi che si producono col provento delle tasse, cioè di quei servigi pubblici divisibili che vengono goduti singolarmente da coloro che ne fanno

richiesta, e ne pagano il corrispettivo importo. E in questo caso la correlazione tra il servizio speciale e la tassa è ancora più evidente. Nell' imposta sulle aree la controprestazione non solo si ha tra il plusvalore e l'imposta, ma anche tra questa e i servizi generali che col prodotto di essa e delle altre entrate collettive rende l'ente pubblico.

Secondo il così detto principio di politica sociale, per cui si crede di attribuire all'imposta il fine di determinare una più equa ripartizione della ricchezza fra i singoli individui, il tributo sulle aree si propugna per sottrarre ai singoli proprietari di esse una parte della ricchezza che non hanno prodotto col proprio lavoro, e attribuirla alla collettività che l'ha generato. È questo uno degli effetti dell'imposta, che può anche essere una delle sue cause determinanti; ma la sola constatazione di esso non basta a dare la costruzione teorica del tributo.

In base a principi eclettici, che tengono conto della capacità contributiva del singolo, della controprestazione, e del fine fiscale e sociale dell'imposta, il tributo in esame viene considerato come una imposta complementare sul patrimonio, avente il fine precipuo d'integrare e rendere più armonico tutto il sistema tributario. Così si ritiene che i possessori di incrementi di valore di aree debbano assumere nella ripartizione dei carichi pubblici una parte proporzionalmente o progressivamente maggiore. Ammessa questa funzione integratrice, si viene presso a poco a sostenere il medesimo principio, col quale si giustificano le funzioni integratrici delle imposte complementari sul patrimonio, e dell'imposta di successione.

Ma queste considerazioni non sono esatte perchè le imposizioni di complemento si sovrappongono agli ordinari tributi speciali sui redditi, in vista delle maggiori esigenze del fabbisogno finanziario; viceversa l'imposta sulle aree è di prima istituzione, perchè colpisce un reddito non colpito da altro tributo.

In conclusione tutte queste giustificazioni convergono sopra un punto essenziale del fenomeno, cioè sul fatto che vi è il godimento d'un reddito di congiuntura, per cui l'imposta trova la sua ragion d'essere in tale godimento, meglio ancora che tutte le altre sul reddito del lavoro.

Tra i fini di politica sociale, che si sogliono assegnare all'imposta sulle aree, vi è quello di favorire, con l'applicazione di essa alle aree non costrutte, l'edificazione delle case, e ciò per evitare che

molti terreni restino a lungo vuoti, in attesa di maggiori incrementi di valore, e per evitare il forte rialzo delle pigioni.

Come corollari dei principî della controprestazione e del fine sociale dell'imposta si vorrebbero sostenere queste tesi: che, se si colpiscono con l'imposta i plusvalori delle aree, dovrebbero indennizzarsi i deprezzamenti di esse; e dovrebbero colpirsi per equità di trattamento tutte le altre forme di redditi gratuiti di congiuntura.

L'indennizzo è specialmente sostenuto col principio della controprestazione, e si suole ammettere con più forte ragione nel caso del contributo pei lavori di miglioria.

Non crediamo però che si possa ragionevolmente ammettere nell'imposta sulle aree, appunto perchè l'ente pubblico riscuote le imposte per formare il capitale necessario per la produzione dei servizi, prelevandole dal reddito dei singoli, ma non può assicurare i beni di questi per gli eventuali danni cui essi vanno incontro. Venendo meno il reddito privato, in tutto o in parte, non si pagano più le imposte, o si pagano in proporzioni ridotte, ma non si procede ad alcuna restituzione di quelle riscosse, essendo stato il prodotto di esse già investito e goduto in servigi pubblici.

Quanto all'altro corollario dell'imponibilità di tutte le forme di reddito di congiuntura, non c'è dubbio che sarebbe preferibile colpirle tutte, ma è assai difficile riuscire ad accertarle nelle mani del vero possessore.

Quella derivante dalla proprietà del suolo edilizio si può accertare con minori difficoltà di quelle che derivano dal suolo agrario, dalle miniere e dal capitale mobile.

Pei redditi della ricchezza mobile industriale, non si può negare che essi sono anche dovuti, oltre che alle congiunture e all'azione degli enti pubblici, all'ingegno, al lavoro, alla previdenza del privato industriale, e sono soggetti ad alee e a rischi, che possono attenuare o distruggere i guadagni delle singole imprese.

Sicchè il non colpire questi altri plusvalori, specialmente i mobiliari per attendibili motivi, non costituisce un argomento serio per non colpire quello del suolo edilizio, che si presta in certa guisa all'accertamento e costituisce ottima materia imponibile.

Una circostanza che ha molta influenza nella determinazione del fondamento dell'imposta è la condizione della persona del proprietario delle aree.

Altro è che la proprietà di esse sia accentrata in poche mani,

altro che sia più o meno frazionata. È evidente che in questo secondo caso la ragione dell'imposta perde gradatamente d'importanza, a seconda dell'estendersi del frazionamento.

Come pure, essendo diverso l'incremento di valore del suolo urbano nei vari centri—in ristretta misura nelle piccole città e in vaste proporzioni nelle grandi—ed in taluni non verificandosi affatto, è necessario tener conto di queste differenze nel determinare l'imposta.

Cessa ogni fondamento d'imposizione sul plusvalore delle aree se esso si è consolidato nelle mani del venditore, e il possessore attuale ha comprato l'immobile al saggio corrente di capitalizzazione, investendovi i propri risparmi e spesso calcolando preventivamente un plusvalore futuro. In questi casi non si può che colpire l'incremento di valore avvenire.

Come del pari bisogna tener conto che lo speculatore sulle aree corre un certo rischio, per conseguenza è equo che di tale circostanza si tenga calcolo nello stabilire la misura dell'imponibile.

5. *Varî modi d'imposizione e loro singoli effetti.* — I mezzi, perchè i comuni possano avvantaggiarsi degli incrementi di valore delle aree edilizie, sono due: l'imposta sui terreni vuoti o fabbricati, e la municipalizzazione del suolo urbano.

La scelta del tipo d'imposta, che serva a colpire l'incremento di valore dell'area nel suo proprietario, è assai difficile.

Un primo requisito del tributo dovrebbe essere di gravare sull'incremento di valore tanto delle aree vacanti che di quelle costrutte.

Per conseguire ciò si possono seguire due vie: o si prende per base il solo plusvalore, a partire da un dato momento, o si prende l'intero valore dell'area, e cioè il valore iniziale assieme all'incremento. In quest'ultimo caso si deve tener calcolo, nello stabilire l'aliquota, che la base imponibile è maggiore di quella che in realtà si vuole colpire. In entrambi i casi può prendersi il reddito del rispettivo capitale, o il capitale medesimo. Ma è preferibile prendere per base il reddito, perchè capitale e reddito sono equivalenti, rispetto ad una imposta debitamente proporzionata all'uno o all'altro, fin tanto che si mantiene costante il saggio di capitalizzazione; non sono più equivalenti se questo saggio — come suole avvenire — subisce delle variazioni.

Quanto ai varî modi di percepire il tributo si possono stabilire tre tipi: o un'imposta continua sul reddito dell'area, o un'imposta capitale una volta tanto, o un'imposta sul trasferimento di proprietà

dell'area. Tutti e tre presentano difficoltà gravissime d'applicazione.

Non è certo facile il distinguere il valore iniziale dell'area, cioè il valore che essa aveva nel momento in cui da agricola venne trasformata in edilizia, dal valore dell'incremento per poterne determinare la misura. Che dire poi sulla possibilità di stabilire la velocità di tale incremento, in guisa da poter fissare dei punti di partenza e di arrivo, e vedere in quanto tempo il plusvalore si è formato!

Trattandosi di aree vacanti non sono ben determinabili nè il periodo così detto di *maturazione*, in cui l'area ha tutti i requisiti per essere adibita alla costruzione, nè quello di speculazione, anche perchè la speculazione si pratica con maggiore frequenza quando il terreno non è maturo per la costruzione.

Bisogna poi considerare che, durante la formazione degli incrementi, possono essersi verificati dei trasferimenti di proprietà. Nell'affermativa di queste circostanze, gli incrementi vengono assorbiti dai proprietari anteriori all'attuale, e questi non ne gode alcuno.

Anche che taluni di questi inconvenienti si evitassero, facendo cadere l'imposizione solo sugli incrementi futuri, cioè su quelli che si verificassero dal momento dell'imposizione del tributo in poi, rimarrebbero sempre le ineguaglianze inevitabili, relative alla diversa misura e velocità del plusvalore nello spazio e nel tempo.

Tutte queste osservazioni dimostrano che la base dell'imposta è indice assai incerto di accrescimento effettivo di ricchezza nel possessore attuale dell'area, e quindi di capacità contributiva di esso. E pertanto, allo scopo di evitare forti sperequazioni, è necessario adottare saggi miti d'imposta.

Come pure, per dare ai contribuenti una certa garanzia della relativa esattezza della valutazione del terreno, può conferirsi loro il diritto di cedere all'ente l'area al prezzo capitale da esso fissato ai fini dell'imposizione. Viceversa, imponendo al contribuente l'obbligo di denunziare il prezzo del terreno, può attribuirsi all'ente il diritto di acquisto dell'area al prezzo dichiarato.

Queste disposizioni mirano entrambe allo stesso fine, in quanto tendono ad attribuire all'area un equo valore. Di esse è però più favorevole al contribuente la prima, in quanto nel caso di errore di stima, questo giova al contribuente, mentre nel caso della seconda disposizione l'errore avvantaggia l'ente.

Se l'imposta si limita ai soli terreni edilizi maturi alla costruzione, e non si estende a quelli non maturi, non solo si lascia sfug-

gire l'occasione di colpire una ricchezza, ma non si cerca di conseguire lo scopo di evitare la speculazione, la quale si esercita appunto sui terreni immaturi. Viceversa, colpendo anche questi ultimi terreni, si può raggiungere tanto lo scopo fiscale che quello di politica sociale di agevolare la maturazione delle aree, e perciò di favorire la costruzione di case e di attenuare la speculazione.

Questi criteri furono appunto adottati dalla legge italiana, la quale, mentre nel 1904 limitava il tributo ai soli terreni fabbricabili maturi alla costruzione, nel 1907 estese l'applicazione dell'imposta ai terreni non maturi.

L'imposta sul trasferimento di proprietà delle aree costrutte e vacanti, come mezzo d'imposizione sull'incremento del loro valore, non è altro che una modificazione dell'imposta comune sui trasferimenti di proprietà, rivolta a nuovi scopi di politica tributaria e sociale.

Questa modificazione si attua in varie maniere. O stabilendo delle imposte comunali sui trasferimenti, in aggiunta a quelle dello Stato, come si fa in varî comuni della Germania, nei quali i saggi pei terreni vacanti sono più elevati di quelli pei costrutti, a causa della più rapida formazione dell'incremento nelle aree non fabbricate. O stabilendo dei saggi progressivi per l'imposta esistente, sia in rapporto al prezzo capitale delle aree, sia in rapporto alla lunghezza dell'intervallo di tempo dal trasferimento anteriore a quello attuale, sia in rapporto all'incremento di valore da un dato punto di partenza al momento attuale.

Con quest'ultima forma l'imposta si percepisce in un momento in cui si realizza un guadagno. Tuttavia possono verificarsi delle sperequazioni per i motivi precedentemente ricordati, e per le non esatte dichiarazioni di valore.

Siccome la presunzione d'un incremento costante può non essere conforme alla realtà, così è preferibile commisurare l'imposta al solo incremento, con facoltà al contribuente di provarne l'inesistenza, e quindi di non pagare il tributo relativo.

Per attenuare le facili sperequazioni conviene stabilire un saggio moderato; ma ciò toglie importanza al tributo, in quanto ne fa diminuire il gettito, e non lo rende proporzionato alle spese che provoca e ai perturbamenti che genera.

Se il trasferimento non avviene e si forma ugualmente il plus-valore, dovrebbero per equità stabilire un'imposta periodica sul medesimo proprietario, come se avvenisse un trasferimento, imposta pe-

riodica che potrebbe esercitare una funzione sussidaria, rispetto a quella occasionale sul trasferimento di proprietà.

Di guisa che, per ridurre al minimo gli accennati inconvenienti, si può ammettere che l'imposta si stabilisca direttamente sull'incremento di valore che in realtà si verifica, e che essa consista in un pagamento d'una quota-parte in capitale dell'incremento stesso, da farsi una volta tanto, o in occasione d'un trasferimento, o a periodi determinati se il trasferimento non ha luogo. Il saggio può essere proporzionale o progressivo in rapporto all'ammontare del plusvalore e alla rapidità della sua formazione.

Nella determinazione della base imponibile delle aree vacanti bisogna dedurre, dall'incremento lordo verificatosi, gli interessi composti al saggio corrente sul valore dell'area nel momento iniziale del periodo di cui si tiene conto, e le altre eventuali perdite subite dal proprietario, e ciò per colpire l'incremento di valore, diremo così netto, che non dipende dall'attività personale del possessore.

Per tale determinazione del punto di partenza, dal quale l'incremento diventa per la prima volta imponibile, si possono seguire vari criteri a seconda dei casi: o si prende il prezzo dell'area nel momento in cui l'attuale proprietario l'acquistò; o si prende come punto di partenza il prezzo commerciale dei terreni ad una data fissa; o si calcola solo l'incremento avvenire, per evitare che l'imposta abbia un effetto retroattivo.

Nella fissazione del saggio, che suol essere progressivo, si può tener conto del solo incremento in via assoluta, e si può tener conto dell'incremento relativo, cioè dell'incremento in rapporto al valore assoluto iniziale del fondo. Preferibile il primo sistema, principalmente per la semplicità, quantunque il secondo possa riuscire più adeguato all'incremento che si tratta di colpire.

Riuscendo in pratica assai difficile, quasi impossibile, l'accertamento del solo plusvalore, caso per caso, l'imposta suolsi proporzionare a tutto il valore commerciale dell'area. Ma si è constatato che ciò costituisce un ripiego, che non conduce allo scopo, e perciò si inclina a colpire il trasferimento di proprietà, malgrado anche questo metodo si presti a molte e plausibili critiche contrarie.

L'imposta sulle aree vacanti tende a produrre l'effetto di accelerare le costruzioni, e perciò di attenuare la speculazione sui terreni edilizi.

Può verificarsi però l'effetto contrario, in quanto si può, mal-

grado l'imposta, anzi a causa di essa, prolungare il periodo della speculazione e quindi far differire la costruzione, nella speranza di realizzare col tempo un prezzo maggiore e compensare anche l'onere del tributo. Quest'ultimo effetto è tanto più probabile quanto maggiore è la somma che si detrae per interessi nel calcolo della base imponibile.

Altro effetto probabile è che il possessore originario dell'area, per sottrarsi all'imposta, sia spinto a vendere anche con sacrificio di prezzo ad uno speculatore, il quale, riuscendo a scaricare gli effetti dell'imposta in parte o in tutto sull'originario possessore, può continuare la sua speculazione facendo ritardare la costruzione. E così la previsione che il tributo tenda ad aumentare l'offerta delle aree edilizie, e conseguentemente a farne diminuire il prezzo a vantaggio della costruzione delle case, può non verificarsi.

E pertanto l'imposta, massime se contenuta in saggi miti, come suole avvenire a causa delle difficoltà di applicazione, potrà finire col colpire i piccoli proprietari di terreni più o meno maturi per la costruzione, e nessun documento potrà cagionare ai grandi speculatori, i quali potranno anche in certi casi avvantaggiarsi, potendo acquistare a prezzo basso i terreni dei piccoli, e facendo diminuire la concorrenza. A questo modo essi potranno esercitare meglio la loro speculazione, riuscendo a determinare un effetto contrario a quello che con l'imposta si vuole conseguire.

D'altra parte, dipendendo la fabbricazione delle case da vari fattori, e principalmente dal mercato dei capitali, questi fattori possono neutralizzare in tutto o in parte l'azione del tributo tendente alla costruzione, e così, malgrado l'imposta, può non conseguirsi il fine politico sociale che con essa si vuole raggiungere.

È questa un'altra prova della fallibilità degli artificiosi provvedimenti fiscali, presuntivamente diretti contro il giuoco libero delle forze economiche.

Come facilmente si scorge trattasi d'una imposta alquanto difficile e delicata, la quale richiede, per non essere arbitraria e dannosa, molte circospezioni e cautele.

Così si spiegano i molteplici reclami, le difficoltà e le resistenze di ogni genere che essa ha suscitato, e il fatto che in certi paesi molto progrediti, come l'Inghilterra, non ha incontrato molto favore.

E pertanto ne è difficilissima l'attuazione, volendo raggiungere l'equità, il minore disturbo dei contribuenti, e un congruo gettito.

L'esperimento che se n'è fatto in Italia, tutt'altro che ben riuscito, sia pei difetti e per gli inconvenienti della legge, sia per quelli di applicazione, conferma la critica non benevola che per la natura delle cose siamo stati costretti a fare.

La nostra legge colpisce solo le aree vacanti, e fino a tanto che rimangano tali, sicchè il tributo è ingiusto, particolarmente in quanto colpisce alcuni plusvalori e ne lascia immuni altri, e non può dare che scarso e temporaneo gettito. Sembra perciò che sia stato determinato solo dal fine politico-sociale di stimolare la costruzione delle case.

6. *Municipalizzazione delle aree.* — I municipi possono mettersi in condizioni di godere il plusvalore delle aree edilizie, o conservando la proprietà dei loro terreni urbani e suburbani, o facendo passare nel demanio loro i terreni di proprietà privata.

In entrambi i casi essi cercano di possedere e di amministrare tali aree e di specularvi sopra, nella stessa guisa dei privati proprietari, e a beneficio della collettività dei loro abitanti.

È da esaminare caso per caso se riescano in tutto o in parte, o se non riescano affatto, nei loro propositi.

In linea di massima e di previsione si può dire in generale, e salvo le eccezioni, che anche la municipalizzazione delle aree è probabile che segua da noi la stessa sorte non buona delle altre, principalmente perchè, a causa dei nostri ambienti non abbastanza progrediti, i comuni sogliono manifestare nella gestione delle imprese che assumono una non lieve inferiorità di fronte ai privati. Sicchè, non trovandosi nei municipi molta rettitudine di amministrazione, scrupoloso adempimento dei propri doveri, sufficiente dose di previdenza lungimirante, può verificarsi il caso che essi subiscano maggiori rischi e non godano molti benefici, e perciò finiscano per perdere anzichè per guadagnare, o per guadagnare assai meno dei privati.

Una riprova di questa inferiorità loro si ha nel fatto che molti di essi non riescono a compiere bene le attribuzioni più naturali degli enti pubblici collettivi, come la costruzione e la manutenzione delle vie e delle piazze, la fognatura, l'illuminazione, l'igiene, ecc. ecc., e non riescono nemmeno a guidare bene l'iniziativa individuale dei privati proprietari, in materia di sistemazione di quartieri edilizi, com'è avvenuto in certi comuni da noi studiati, nei quali taluni rioni nuovi sono peggiori dei vecchi!

I terreni di proprietà privata possono divenire di proprietà del

comune o per libera compra vendita, o per espropriazione forzata.

Nel primo caso non si verifica alcuna lesione della libertà privata. Nel secondo tale lesione è manifesta, tanto più che non si suole riuscire a dare al terreno quel valore che esso ha nell'apprezzamento subbiettivo del privato proprietario.

Per fornire al comune i mezzi necessari per pagare il prezzo di acquisto si propugna il sistema della creazione d'un prestito pubblico, mediante emissione di cartelle fondiarie, ammortizzabili in un tempo più o meno lungo, col provento dello sperato plusvalore. Tale operazione metterebbe sul mercato una quantità di titoli, che potrebbero esercitare un'influenza perturbatrice sulla vita economica normale.

Un mezzo per far godere alla collettività, o almeno ad una buona parte di essa, il plusvalore dei terreni urbani che essa produce, è quello di favorire la socializzazione, per così dire libera, di tali terreni.

Se ammettesimo per ipotesi che gli speculatori privati sulle aree edilizie, anzichè dei singoli individui, fossero delle società anonime per azioni, in tal caso l'incremento di valore, invece di restare a beneficio di singoli cittadini, resterebbe a vantaggio di collettività di individui. E tanta maggiore diffusione avrebbero fra i singoli questi vantaggi, quanto più esteso sarebbe il numero degli azionisti delle società.

CAPO XII

Contributi speciali pei lavori di miglìoria

1. Dati di fatto. — Cause ed effetti

1. *Dati di fatto.* — Questi contributi, malgrado favoriti in certa guisa dalle nostre leggi hanno avuto in Italia ristretta applicazione.

Viceversa sono stati largamente applicati all'estero, specie in America e in Inghilterra, nella quale ultima nazione si sostiene che abbiano avuto origine verso la seconda metà del secolo decimosettimo.

Le leggi italiane, che riconoscono il principio di far concorrere alle spese pubbliche di miglìoria i privati che di esse ritraggono una speciale utilità, sono parecchie.

Notiamo: la legge del 20 marzo 1865 sui lavori pubblici; la legge 25 giugno 1865 sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità; quella del 30 agosto 1868 sulle strade comunali obbligatorie; quella del 14 maggio 1882 contenente provvedimenti per la città di Roma; quella del 25 giugno 1882 sulla bonifica dei terreni paludosi.

Accolgono poi il medesimo principio altre leggi speciali riguardanti aperture di vie, risanamenti di città, e lavori edilizi.

Ma una legge speciale che disciplini tutta la materia dei contributi di miglìoria, in tutti i casi in cui essi siano suscettibili di applicazione, da noi non esiste.

2. *Cause ed effetti.* — I contributi pei lavori di miglìoria si fondano sopra l'utilità speciale, che i privati conseguono per effetto di talune opere pubbliche particolari. Di essa se ne ha un esempio tipico nell'incremento di valore che può acquistare una casa, a causa di lavori di risanamento di quartieri vecchi, e della conseguente ricostruzione di una o più vie, o di piazze. La casa viene a trovarsi in una posizione migliore, viene abbellita e talvolta rifatta a nuovo, e dà al proprietario un reddito maggiore, nonostante le spese che esso è spinto nella circostanza a sostenere.

Il contributo di miglìoria colpisce appunto questa utilità parti-

colare, che il proprietario riesce a godere, non per l'opera sua personale, ma per l'azione specifica dell'ente collettivo.

In fondo, salvo talune differenze lievi, trattasi d'un motivo analogo a quello che dà causa all'imposta sull'incremento di valore delle aree edilizie. Tutti e due i tributi tendono a far passare alla collettività parte dei valori da essa creati per mezzo delle spese pubbliche, le quali procurano dei vantaggi generali a tutti i cittadini, ma ne procurano dei particolari a taluni di essi. Ora i cittadini che ricevono questi particolari vantaggi è equo che contribuiscano alle spese pubbliche in misura maggiore di tutti gli altri, per mezzo d'un tributo speciale.

Senonchè, mentre nel caso dell'imposta sulle aree il vantaggio speciale del singolo deriva dall'azione generica dell'ente e dei cittadini, dall'aumento della popolazione, e dal complesso delle spese pubbliche, nel caso del contributo pei lavori di miglìoria tale vantaggio proviene dall'azione specifica dell'ente, esplicita per mezzo di talune spese pubbliche particolari di esso.

Il contributo può riferirsi quasi nettamente al fenomeno della tassa, in quanto costituisce il rimborso d'una quota-parte di beneficio particolare, che il singolo cittadino riceve per effetto dell'opera speciale dell'ente. E diciamo quasi perchè manca solo in esso il requisito della volontarietà, che si trova nelle tasse vere e proprie.

Perchè riesca equo, occorre che sia in proporzione alla spesa totale dell'opera pubblica che genera la miglìoria, e al grado d'utilità speciale che viene a godere ciascun proprietario. È conveniente altresì che sia determinato dopo di essersi tenuta presente la parte di beneficio che riesce a vantaggio di tutta la collettività, e che a spese di questa è giusto che sia procurata.

Se il medesimo immobile è colpito dall'imposta sulle aree, di essa è necessario tener conto per evitare di colpire con due tributi il medesimo plusvalore.

Gli ostacoli maggiori avverso l'applicazione di questi contributi derivano dalle difficoltà di determinare l'accrescimento di valore dei beni a causa dei lavori di miglìoria, e di distinguere tale aumento da quello che deriva dal plusvalore delle aree per il generale sviluppo delle città.

Un buon sistema di perizie in contraddittorio, con particolari garanzie reciproche tra contribuente e autorità, tra le quali quella di

dar facoltà all'una delle parti di acquistare l'immobile al prezzo stabilito dall'altra, può in certa guisa condurre o avviare verso equi e pratici risultati.

Uno degli effetti migliori di tali tributi è di far compiere agli enti collettivi obbligatori grandi miglioramenti pubblici, con lieve sacrificio delle finanze generali, come è avvenuto principalmente in Inghilterra.

Altro benefico effetto è di frenare le eccessive spese per lavori di miglioria di lusso, che non rispondono a veri e sentiti bisogni della generalità dei cittadini.

CAPO XIII

Debito pubblico

1. Dati di fatto. — 2. Cause ed effetti. — 3. Confronto tra l'imposta straordinaria e il prestito.

1. *Dati di fatto.* — I comuni tipi presi a studiare hanno fatto uso più o meno largamente del debito pubblico.

Lo stesso può dirsi per la grandissima maggioranza di tutti i comuni del Regno e dei paesi civili (1).

(1) Da un *annuario statistico italiano* (anno 1894) togliamo in proposito le seguenti cifre:

Anno 31 dicembre	Comuni con debiti	AMMONTARE DEI DEBITI
1877	3.690	757.447.989
1878	3.693	787.035.423
1880	4.443	750.490.535
1882	4.659	763.853.749
1885	4.925	856.082.014
1888	5.265	990.621.136
1889	5.344	1.053.449.263
1891	5.445	1.139.621.977
1894	—	1.195.880.060
1896	5.535	1.214.110.573
1899	5.673	1.240.110.857
1900	5.686	1.237.404.838

Dagli *studi sui prestiti comunali* del Prof. G. DE FRANCISCI GERBINO prendiamo questi dati.

Nel 1862 il debito complessivo dei comuni francesi (escluso Parigi) era di 341 milioni di fr. circa; nel 1906 era salito a più di un miliardo e mezzo. Nel 1906 il debito della sola città di Parigi ascendeva a circa due miliardi e mezzo. Nel 1908 il servizio del debito di Parigi assorbiva più del terzo delle spese, cioè 134.720.000 fr. Nel Belgio i debiti comunali erano circa 392 milioni nel 1870, e salirono a oltre il miliardo nel 1906. A Berlino nel 1878 vi era un debito di 99.83 fr.. a testa, e nel 1885 di 154.97 fr. New-Jork nel 1830 aveva 774.000 dollari di debito, e nel 1875 ne aveva 116.770.000. Il debito complessivo dei comuni degli Stati Uniti era di 328 milioni di dollari nel 1870, e di 1434 milioni nel 1902. Il debito di Londra nel 1869-70 ammontava a L. st. 11.141.873, nel 1906-907 saliva a L. st. 112.995.497

Il debito complessivo di tutti i comuni inglesi del Regno Unito era di lire st. 192.995.873 nel 1883-84; e di L. st. 469.231.417 nel 1903-04.

Le collettività politiche maggiori come gli Stati ricorrono per la massima parte al debito perpetuo, salvo la facoltà di estinguerlo quando loro piaccia, con obbligo di pagarne perpetuamente gli interessi annui, per mezzo d'una imposta ordinaria.

Le minori ricorrono al debito ammortizzabile in una serie finita di anni, con obbligo di estinguerlo mediante il pagamento d'una quota annua, che comprenda gli interessi e una rata di capitale. Questo pagamento lo eseguono per mezzo d'un'imposta ordinaria.

Il sistema del debito ammortizzabile è un sistema intermedio misto, tra il tipo di debito fatto per mezzo d'una imposta straordinaria per una sola volta, uguale all'ammontare del fabbisogno, e il tipo del prestito perpetuo, e non presenta caratteri specifici sostanzialmente diversi da questi due tipi, facendo parte dell'uno e dell'altro di essi.

Di guisa che, anche rispetto ai comuni, che generalmente contraggono debiti ammortizzabili, è necessario lo studio dei casi tipi semplici, e cioè del debito perpetuo, e di quello contratto per mezzo di imposta straordinaria.

Quest'ultimo tipo, anzichè costituire un debito forzoso, può costituire, e nei rari casi in cui avviene costituisce addirittura, una imposta vera e propria, levata per coprire un fabbisogno straordinario, e senza alcun obbligo, da parte dell'ente, di pagare gli interessi e di restituire il capitale.

2. Cause ed effetti. — Un ente pubblico ricorre al prestito per medesimi motivi e per medesimi fini per cui vi ricorre una persona privata.

Questa, quando ritiene utile di usufruire d'una ricchezza altrui per atti di produzione o di consumo, per quali non sono sufficienti i mezzi che ha in atto a sua disposizione, ricorre al credito per cercar di godere, contro il corrispettivo di determinati obblighi, i beni degli altri, o cercar di avere al presente le entrate che essa calcola di avere nell'avvenire.

Lo stesso avviene per gli enti pubblici, i cui singoli componenti non sono tutti in grado di disporre dei mezzi necessari per coprire talune spese straordinarie, e perciò di pagarne le relative imposte.

Se un comune contrae un debito mediante emissione di titoli tra i propri componenti, in tal caso la funzione economica che compie l'ente pubblico è di rendersi intermediario e garante tra i cittadini sforniti di capitale disponibile, e che non hanno perciò acqui-

stato titoli, e i contribuenti che li hanno acquistato coi loro capitali. Se i titoli vengono collocati anche fuori della massa dei contribuenti, l'ente è intermediario tra quelli che non hanno acquistato titoli e gli acquirenti di essi.

Per mezzo del debito pubblico taluni contribuenti non possessori di capitale disponibile riescono a soddisfare alcuni bisogni che, senza il debito, rimarrebbero per loro insoddisfatti o determinerebbero una maggiore spesa.

Altro effetto del debito è quello di offrire ai possessori di capitali disponibili nel tempo e nello spazio la possibilità d'investirli produttivamente.

Perchè l'operazione del debito riesca vantaggiosa per le due categorie di contraenti, e per l'intera collettività, fa d'uopo che i debitori abbiano cura d'impiegare la ricchezza ricevuta in opere e servizi economicamente produttivi di utilità, in guisa da ottenere un'utilità maggiore di quella che si deve corrispondere ai creditori per interessi e capitale.

Le spese straordinarie, alle quali si suol provvedere col debito, sono generalmente produttive quando i loro effetti utili sono maggiori del costo dei capitali impiegati, e si estendono ad una lunga serie di esercizi finanziari. Esse a questo modo possono essere dopo un certo periodo ammortizzate, in guisa da lasciare gratuita l'opera prodotta.

Nel caso d'una spesa antieconomica il danno di essa viene risentito dalle generazioni presenti e future, le quali ultime ereditano minor somma di capitali, e il peso di pagare gli interessi, senza un equivalente corrispettivo in servizi pubblici. Esse pagano così gli errori dei loro antenati.

Se la ricchezza presa a prestito viene impiegata economicamente, in tal caso il credito può rendere eminenti servizi alle singole persone e alla collettività in genere, perchè consente di utilizzare nel miglior modo i capitali esistenti, facendo sì che questi, per mezzo di esso, possano passare dalle persone che non sanno, non possono o non vogliono destinarli alla produzione, alle persone che sono in grado d'impiegarli produttivamente a profitto proprio e dell'intera società.

Le condizioni di ricchezza, di moralità e di progresso dell'ambiente, e l'impiego produttivo dei beni avuti in prestito, sono cause che influiscono grandemente sul fenomeno del credito, e sui buoni risultati che esso può dare.

*
* *

Il problema della convenienza economica delle spese pubbliche, e quello del debito pubblico in genere, e in ispecie sulla preferenza da dare, nella copertura di speciali fabbisogni finanziari, al prestito o all'imposta straordinaria, sono dei problemi distinti. Essi però vengono spesso confusi nella pratica, e così, molte accuse che dovrebbero essere rivolte contro la natura delle spese, vengono dirette contro il prestito. Ma è facile riconoscere che il rapporto, che passa tra il debito e la spesa, è quello che intercede tra il mezzo e il fine.

Si sente affermare che, grazie alla facilità di far debiti, molti comuni fanno delle spese improduttive, molti privati compiono cattive imprese industriali, e gli uni e gli altri si rovinano. E vi è perfino chi attribuisce al credito la causa unica di tali rovine.

Non c'è dubbio che la facilità di far debiti è uno dei coefficienti occasionali, che possono spingere a spender male, ma è d'altra parte certo che la causa vera delle eventuali rovine, cui il debito occasionalmente può dar luogo, non consiste nel fatto che i capitali sono stati presi a prestito, ma nella circostanza che sono stati investiti in imprese improduttive. Non vi è pertanto ragione di combattere il credito in generale, in vista dei cattivi risultati che taluni, facendone cattivo uso, possono trarne, mentre è indubbiamente assodato che esso può riuscire, e riesce quasi sempre negli ambienti progrediti, ad operare una distribuzione dei capitali disponibili così produttiva di utilità, che questi riescono in complesso, fatte le debite eccezioni, ad esser messi a disposizione di chi sappia ricavarne maggiori vantaggi.

Di guisa che i guadagni che col credito molti realizzano superano di gran lunga le perdite, che pochi eventualmente incontrano. E si manifesta quindi del tutto insostenibile l'opinione che gli enti pubblici, per la facilità di poter contrarre debiti, debbano necessariamente rovinarsi.

Essi possono fare e fanno delle spese improduttive, cagionando alle collettività danni più o meno gravi e più o meno lunghi, ma questi danni non derivano dal fatto che il fabbisogno finanziario venne coperto con un prestito, o dalla circostanza che si preferì il prestito all'imposta straordinaria, ma dipendono dal fatto essenziale che i pubblici amministratori sbagliarono il calcolo utilitario, posto a base delle spese pubbliche, o che le condizioni previste nel momento in cui facevano questo calcolo non si sono realizzate.

3. *Confronto tra l'imposta straordinaria e il prestito.* — La preferenza, che in condizioni straordinarie della vita finanziaria delle collettività politiche, si accorda al debito pubblico, di fronte all'imposta straordinaria, deriva principalmente dalla diversa condizione economica dei contribuenti, e dalla circostanza che il debito pubblico, appunto perchè fatto a mezzo e con la garanzia dell'ente collettivo, riesce per i contribuenti meno grave dell'imposta straordinaria. Questa, a causa appunto delle diverse condizioni dei singoli, si risolve in un numero più o meno esteso di debiti privati, i quali riescono tanto più onerosi e difficili quanto minori sono le garanzie che i debitori possono offrire.

Segue da ciò che le classi, che più si avvantaggiano del debito pubblico, in contrapposto al tributo straordinario, sono quelle assai numerose che vivono di solo lavoro, le quali non possono offrire altra garanzia ai loro creditori — posto che ne trovino — che il reddito futuro della propria attività personale, mentre le classi proprietarie offrono il reddito futuro della proprietà.

Pertanto, ai molteplici ed onerosi contratti di prestito privato, che nel caso dell'imposta dovrebbero aver luogo tra i contribuenti privi di capitale disponibile e i capitalisti, si sostituisce, mediante il debito pubblico, un rapporto contrattuale semplice e meno oneroso tra l'ente pubblico, che nella specie rappresenta in sostanza i contribuenti non possessori di titoli di debito, e i possessori di tali titoli.

La permanenza del debito pubblico, e la rapida commerciabilità dei titoli che lo rappresentano, fanno sì che esso venga mano mano fatto da capitalisti, che trovano il massimo tornaconto a farlo, e questa circostanza contribuisce a rendere migliori le condizioni del debito a beneficio dei contribuenti debitori, mentre offre ai creditori un mezzo facile e sicuro d'investimento dei loro capitali, e un forte stimolo al risparmio e alla capitalizzazione.

Se i titoli del debito si ripartiscono successivamente fra un numero sempre maggiore di contribuenti, la pressione complessiva di esso viene sempre più a diminuire, perchè si verificano successive automatiche ammortizzazioni.

E se si potesse arrivare ad un punto tale di ripartizioni di co-desti titoli, che ogni contribuente ne avesse tanti, quanti corrispondessero all'imposta da lui pagata per coprire i relativi interessi, in tal caso la somma individuale pagata e riscossa per interessi diventerebbe una partita di giro, e si potrebbe ritenere il debito pubblico

completamente e automaticamente ammortizzato, per libera e spontanea volontà di tutti i contribuenti, e perciò col loro massimo tornaconto individuale.

Il fatto che questa ipotesi non si traduce mai in realtà dimostra quanto siano artificiosi e non conformi al tornaconto della maggioranza dei contribuenti i metodi escogitati per l'ammortamento dei debiti, e che la perpetuità di essi è il fenomeno più naturale, data la ineguale distribuzione della ricchezza fra i singoli.

Per dimostrare che, qualora si tratti di coprire fabbisogni straordinari, il debito è preferibile all'imposta straordinaria, ai motivi anzicennati si aggiunge l'altro, che col prestito perpetuo si riesce a scaricare sulle generazioni future, parte del costo di produzione dei servizi pubblici prodotti dalle generazioni presenti, mentre che con l'imposta si colpiscono, almeno in grandissima parte se non in tutto, queste generazioni.

Questa tesi è stata però combattuta, e si è cercato in proposito di dimostrare che gli enti pubblici possono prelevare, a mezzo d'imposta straordinaria, un valor capitale per una sola volta, senza riuscire a premere sulle generazioni future più gravemente di come farebbero con un debito perpetuo, e quindi con un'imposta pure perpetua corrispondente agli interessi correnti di quel capitale.

Questa confutazione non è riuscita tanto difficile per le classi capitaliste e proprietarie, le quali, nel caso dell'imposta straordinaria, non erediterebbero alcun peso tributario, ma erediterebbero il patrimonio decurtato dall'imposta, e nel caso del prestito erediterebbero il peso perpetuo degli interessi, ma anche il patrimonio che permetterebbe loro di pagare tali interessi senza sacrificio personale. In altre parole: le condizioni delle due categorie di eredi sarebbero eguali, o quasi, tanto nel caso dell'imposta straordinaria che in quello del prestito.

È riuscita invece difficile e di dubbia efficacia per le classi professioniste, le quali nel caso del debito erediterebbero l'obbligo del pagamento perpetuo degli interessi, ma non erediterebbero un patrimonio corrispondente.

Queste classi sarebbero infatti chiamate a pagare, con ricchezza attualmente ed esclusivamente prodotta col proprio lavoro, e senza avere ereditato alcun bene, una parte delle spese fatte dalle generazioni precedenti.

È appunto la circostanza d'una ricchezza che viene ereditata, che è diversa dalla circostanza d'una ricchezza che si produce col proprio lavoro, che determina una situazione diversa fra i contribuenti, e che accredita l'opinione che, rispetto alle generazioni future, l'imposta e il debito non esercitano una eguale pressione, e che col debito si riesce a scaricare sulle generazioni future parte delle spese fatte dalle presenti, mentre con l'imposta ciò si verifica in misura più ristretta o non si verifica affatto.

Sicchè l'espressione, che il prestito pubblico è una cambiale che la presente generazione trae sulle generazioni future, non sarebbe vera che pei salariati e pei professionisti. Mentre gli eredi dei capitalisti conserverebbero l'intera disponibilità dei frutti della loro attività produttrice personale, e pagherebbero il debito tributario coi beni ereditati, i salariati e i professionisti futuri, invece, vedrebbero diminuito il loro reddito personale, col quale esclusivamente sarebbero costretti a pagare il debito tributario trasmesso dalle generazioni precedenti.

Ma contro codesta conclusione si cerca di sostenere che, anche pei professionisti e pei salariati, si verificherebbe il fenomeno che si dimostra vero e non si contesta pei proprietari, e cioè che la situazione degli eredi dei salariati e dei professionisti sarebbe uguale a quella degli altri, sia nel caso dell'imposta che in quello del debito.

Per provare ciò si tenta di dimostrare che, come per gli eredi dei proprietari anche per gli eredi dei professionisti, nel caso dell'imposta straordinaria questi non pagherebbero tributi per soddisfare interessi di debito, ma erediterebbero condizioni tali di mercato di lavoro, che sarebbe quasi come se dovessero pagare codesti interessi; e che nel caso del debito pagherebbero interessi ma erediterebbero migliori condizioni di lavoro. Di modo che si cerca di provare per entrambe le categorie di eredi, la quasi identità dei due mezzi di prelevamento del capitale necessario per covrire il fabbisogno straordinario.

Contro di ciò giustamente si obietta, che l'ipotesi d'un prelevamento per mezzo d'imposta straordinaria per moltissimi professionisti è irrealistica, in quanto, anche che tale imposta si ponesse, essa per costoro si dovrebbe trasformare in singoli prestiti privati più onerosi del debito pubblico. E poi si aggiunge che altro è il reddito del proprietario, altro quello del lavoratore, e che la differenza tra i due

redditi si accentua assai di più quando dalle persone presenti si passa ai rispettivi eredi.

Dai sostenitori della tesi dell'identità delle due categorie di eredi si aggiunge che, anche nel caso in cui i professionisti attuali, e *a fortiori* i futuri, vengano esentati dal pagare imposte — nella quale ipotesi nessuna parte del costo dei servizi pubblici prodotti dai presenti parrebbe che potesse venire scaricata ai posteri, oltre il reddito patrimoniale da questi ereditato — anche in questo caso si creerebbe, rispetto agli esentati, una condizione di favore, che tosto o tardi andrebbe a scontarsi nel saggio dei profitti, riconducendo le cose allo *statu quo ante*, come se la esenzione non vi fosse stata. In altre parole: in un ambiente sociale di libera scelta delle occupazioni e degli investimenti capitalistici, un diverso trattamento tributario fra diverse classi sociali, sarebbe un tentativo destinato ad essere eliso dall'azione antagonistica di varie forze economiche in azione.

Sicchè, ad onta dello sgravio appositamente lasciato a favore delle generazioni future dei professionisti, queste erediterebbero comunque una condizione sociale in cui i loro salari sarebbero di tanto scemati, quanto sarebbe stato l'ammontare del carico tributario di cui si sarebbero voluto artificialmente esentare.

Con tali ragionamenti, sempre discutibili, per lo meno intorno al tempo e alla misura in cui le forze economiche operanti esercitano la loro azione, si arriva pertanto ad ammettere che la tesi, che l'onere degli interessi perpetui non aggrava la condizione degli eredi per le spese fatte dalle generazioni presenti, come è vera per i proprietari lo è pure per i professionisti, comunque questi non ereditino un patrimonio materiale.

In conclusione si vuol sostenere che la generazione presente, sia con l'imposta straordinaria sia col prestito, spende il proprio capitale disponibile, e che non è vero che il debito sia un mezzo per scaricare sulle generazioni future parte del costo di produzione dei servizi prodotti dalle generazioni presenti, e che questa regola generale non soffre alcuna eccezione, nemmeno rispetto ai figli di coloro che vivono di solo reddito personale.

La questione in esame è stata largamente discussa, e ha dato luogo a conclusioni non del tutto concordi, principalmente per ciò che concerne gli eredi dei professionisti, i quali, se è certo che ereditano il carico tributario non è egualmente certo che alla morte dei loro autori subentrino, rispetto alle condizioni del mercato, nelle medesi-

me situazioni economiche, in cui subentrano gli eredi dei proprietari alla morte dei loro antenati.

E poi vi è la nuova ricchezza, specie quella di congiuntura o di protezione, che mano mano si forma o entra nel territorio dello Stato, la quale, se il prelevamento si è fatto per mezzo del prestito viene colpita, se si è fatto per mezzo dell'imposta straordinaria non sempre e in tutti i casi si riesce a colpire.

Anche volendo essere molto ottimisti sull'azione benefica delle varie forze economiche operanti, principali e deviatrici, tendenti a ristabilire equilibri turbati, queste forze hanno bisogno di tempo più o meno lungo per operare e produrre i loro effetti, e durante questo tempo l'equilibrio resta turbato, e una disuguale incidenza tributaria può verificarsi a carico dei contribuenti.

Tra tutte codeste proposizioni, quella che ci sembra meno dubbia è che il prelevamento per mezzo del prestito, nelle condizioni in cui si trova divisa la ricchezza fra i singoli, riesca effettivamente a ripartire con minore ingiustizia fra le varie generazioni il peso delle spese straordinarie. E il fatto che tutte le collettività politiche ricorrono ad esso, anzichè all'imposta straordinaria, è un argomento alquanto convincente che avvalora questa verità.

Le principali ragioni che si possono addurre a sostegno di tale conclusione sono le seguenti.

La diversa condizione economica dei contribuenti fa sì che moltissimi di essi, nel caso dell'imposta, devono ricorrere al debito privato più gravoso del pubblico. Sicchè con l'adozione di quest'ultimo essi sopportano una pressione tributaria minore, e vengono perciò avvantaggiati.

Se il prelevamento si fa per mezzo dell'imposta straordinaria, può accadere che le generazioni presenti riescano a reintegrare, con maggiore risparmio o maggior lavoro, in tutto o in parte, il capitale conferito all'ente. In tale ipotesi esse sopporterebbero, totalmente o parzialmente, l'onere della spesa pubblica, tramandando senza o con parziale decurtazione il proprio patrimonio privato ai rispettivi eredi.

Contro di ciò si sostiene che questo medesimo fenomeno si può verificare anche nel caso del prelevamento per mezzo del debito, potendo le generazioni presenti ammortizzare in tutto o in parte la quota annua d'interessi corrispondente al debito, e così trasmettere ai loro successori un patrimonio aumentato di tanto, quanto è necessario per pagare, totalmente o parzialmente, l'imposta annua relativa a tali in-

teressi, senza alcun sacrificio personale, o con un sacrificio più lieve.

Trattandosi di fenomeni in cui ha molta parte la sensibilità personale dell'organismo senziente, non si può dire se sia più probabile il primo o il secondo. A favore del primo si può sostenere che l'organismo è più probabile che reagisca contro un'imposta, che lo privi tutto ad un tratto d'un capitale, anziché contro una che lo privi degli interessi annui.

Sicchè, dato che questa reazione effettivamente avvenga con maggiore probabilità nel caso dell'imposta straordinaria, e nei limiti in cui si verifichi, si deve ammettere che con l'imposta le generazioni presenti subiscono una maggiore sensazione penosa, mentre che col prestito è più probabile che questa sensazione venga ripartita fra le successive generazioni.

Ma, indipendentemente da tali considerazioni sulla possibile reintegrazione, da parte delle generazioni presenti, del capitale assorbito dalle spese straordinarie con l'imposta straordinaria o col prestito, e ammesso che tale reintegrazione non avvenga, riteniamo che col prestito si riesca comunque a ripartire meno iniquamente, fra la presente e le successive generazioni, il carico delle spese straordinarie.

E infatti, se gli eredi dei proprietari ereditano un patrimonio già decurtato dell'ammontare dell'imposta straordinaria, non avvertono tanto, o non avvertono affatto, il peso dell'imposta pagata dai loro antenati, poichè questi eredi non sono abituati al godimento dell'intero patrimonio prima della decurtazione, e quindi non sogliono fare il confronto fra il patrimonio di prima e quello posteriore all'imposta. Per essi, per il loro organismo senziente, il proprio patrimonio è quello che resta di netto dopo la decurtazione, e quindi non subiscono la sensazione penosa, che di questa decurtazione hanno interamente subito i loro autori.

Viceversa nel caso del prestito, e quindi del pagamento perpetuo dell'interesse, la decurtazione corrispondente all'interesse viene equamente ripartita fra le successive generazioni, in quanto anche gli eredi subiscono, al pari degli antenati, il peso di questa minore decurtazione, dal momento che possono fare e fanno il confronto tra l'intero patrimonio e il patrimonio decurtato anno per anno del pagamento dell'imposta per gli interessi. Tuttavia, contro questa argomentazione, si potrebbe dire che anche in questo caso il patrimonio ereditato è ciò che resta dall'intero dopo dedotta l'annua imposta. In

ogni modo una certa differenza fra i due casi si può rigorosamente ammettere.

Per tutte queste ragioni il prestito determina una pressione economica *attuale* minore, di quella *attuale* dell'imposta straordinaria, e ciò, mentre avvantaggia le generazioni presenti, in quanto ripartisce meglio fra esse e le future il carico delle spese straordinarie, giova pure per certo riguardo a queste ultime generazioni, in quanto fa sì che esse ereditino migliori condizioni economiche.

Le loro situazioni possono peggiorare perchè i beni degli antenati possono essersi impiegati antieconomicamente, ma in tale ipotesi codesto peggioramento, che si verifica tanto nel caso dell'imposta che in quello del prestito, non dipende dall'essersi prescelto come modo di copertura del fabbisogno finanziario l'uno o l'altro mezzo di prelevamento di capitale sulla ricchezza disponibile, ma deriva dal fatto essenziale che gli antenati fecero un cattivo impiego dei beni dei contribuenti.

CAPO XIV

Pressione e ripartizione dei tributi nei comuni presi a studiare, in rapporto alla presunta ricchezza dei loro rispettivi abitanti e ai servizi pubblici prodotti.

Le indagini che ci proponiamo di compiere per mezzo di questo capo sono alquanto difficili, e non possono dare che risultati indiziari non molto vicini alla realtà.

La mancanza di notizie precise sull'ammontare della ricchezza individuale e sulla sua distribuzione tra gli abitanti dei comuni; l'incertezza dei fenomeni di traslazione dei tributi; le difficoltà di determinare la quantità e la qualità dei servizi pubblici e la loro ripartizione tra i contribuenti; le molteplici forze che continuamente modificano l'equilibrio delle singole economie, rendono assai difficili e incerte tali indagini. Senza dire che, volendole ad ogni costo eseguire, è necessario procedere per via di medie, e le medie sogliono più o meno differire da tutte o dalla maggior parte delle singole cifre unitarie delle quali sono composte. Per queste ragioni avremmo preferito di non fare queste ricerche.

Senonchè, il desiderio di giungere a risultati siano pure solamente indiziari, ma tali da potere in certa guisa servire — in quanto ottenuti col medesimo procedimento e presso a poco con le medesime inesattezze — come termini di paragone tra pressioni tributarie di varî sistemi, ci ha spinto a scrivere queste pagine. Mettiamo pertanto in guardia il lettore perchè dia ai risultati di questi studi un valore alquanto incerto, e li prenda con la dovuta cautela e diffidenza.

Il municipio di Palermo, nel bilancio preventivo per il 1897, segnò una spesa effettiva di L. 10,638,000, contro un'entrata pure effettiva di L. 9,116,000, (documento I). È manifesto pertanto il proposito del comune di raggiungere il pareggio con un debito.

La somma totale delle entrate, divisa per il numero degli abitanti, dà una quota individuale di L. 28,64, (documento XV) che rappresenta l'indice della pressione dei tributi comunali. È vero che

in questa quota sono comprese le entrate demaniali, in L. 2,21 a cittadino in media, che non fanno parte dei tributi; ma, se si considera che i beni del comune appartengono in sostanza a tutta la collettività comunale, non si può fare a meno di riconoscere che il reddito loro, venendo impiegato nella produzione dei servizi pubblici, costituisce una sottrazione del reddito generale a scopo collettivo, e perciò è uno dei contributi della pressione fiscale. Tanto vero che il comune, se non possedesse demanio, sarebbe costretto, a parità di condizioni, d'imporre ai cittadini un soprappiù di tributi uguale al reddito dei beni demaniali. I cittadini dovrebbero pagare questi maggiori tributi, ma godrebbero il reddito dei beni che, invece di essere posseduti dal comune, sarebbero di proprietà privata. Sicchè la condizione dei contribuenti sarebbe nei due casi presso a poco uguale, e pertanto, a parte la circostanza se i beni posseduti dai privati fruttino di più che posseduti dal comune, le due posizioni, rispetto alla porzione di reddito generale che viene impiegata in servizi pubblici, su per giù si equivalgono.

Nella predetta quota individuale di L. 28,64, la parte di gran lunga maggiore è costituita del dazio di consumo, che ammonta a L. 20,98 per abitante (documento XV), vale a dire al 73,24 per cento di tutte le entrate effettive del comune come si rileva dal documento XVII.

Tutte le altre entrate, ad eccezione delle sovrimposte che danno una quota di L. 2,64, segnano cifre poco rilevanti.

Se si esaminano le cifre anzidette in rapporto all'indice della ricchezza individuale di Palermo di L. 86,90 (documento XVIII), si ha che la quota individuale di entrate di L. 28,64 costituisce il 32,94 per cento della presunta ricchezza media di ogni abitante, e che l'entrata del dazio rappresenta il 24,65 per cento di tale ricchezza (documento XIX).

Sono sufficienti questi brevi cenni per dimostrare la fortissima pressione delle finanze comunali in genere, e del dazio di consumo in ispecie nelle nostre grandi città.

Basta leggere e mettere in confronto le cifre dei nostri documenti per vedere la diversa posizione economica dei vari comuni da noi presi a studiare, e constatare la migliore situazione di Milano.

Questa città segna una pressione tributaria individuale di L. 58,92, che è maggiore di quella di tutte le altre in esame, ma se si tiene conto della sua più cospicua ricchezza (L. 313,91 per abi-

tante, giusta il documento XVIII) si scorge subito che in proporzione ha una pressione minore, e lascia ai suoi abitanti un reddito maggiore per la soddisfazione dei loro bisogni privati, e per l'eventuale capitalizzazione. Senza dire che Milano, segnando una quota maggiore anche per le spese, fa sì che i suoi abitanti, con minore percentuale di spesa di fronte al rispettivo reddito, godano un maggior numero di servizi pubblici comunali. E infatti la quota unitaria di Milano per le spese municipali, rispetto alla presunta ricchezza media d'ogni abitante, è solo del 20,70 per cento, come si legge nel quadro del documento XX.

Fra gli altri comuni, quello che in via assoluta segna una maggiore pressione tributaria è Torino, con una quota individuale di L. 42,68. Parrebbe a prima vista che esso segnasse una pressione molto inferiore a quella di Milano, ma se si tiene presente che produce minore quantità di servizi pubblici di questa città e ha un indice minore di ricchezza, si scorge che in sostanza tale sua pressione è presso a poco uguale a quella di Milano.

E infatti nel documento XIX si legge che quest'ultimo comune ha una quota del 18,77 e Torino del 17,30 per cento della presunta ricchezza dei rispettivi abitanti. Il minor numero di servizi pubblici trova riscontro nella minore ricchezza.

Fra i comuni presi in esame, la città di Catania ha la pressione tributaria più elevata rispetto alla sua presunta ricchezza approssimativa; e difatti impiega pei servizi pubblici comunali il 39,42 per cento (documento XIX) di essa. È vero che Assoro segna per tale riguardo un indice di 40,54, ma bisogna notare che questo comune si trova in una posizione particolare, del tutto distinta dagli altri, in quanto ha speso molto, e ha impiegato pei servizi ordinari il provento della sua miniera di zolfo, il quale ha i caratteri d'una trasformazione di capitale.

Il comune che segna la pressione tributaria minore è Leonforte, il quale spende il 9,49 per cento della sua ricchezza presunta e lascia perciò ai suoi abitanti maggior copia di reddito per la soddisfazione dei loro bisogni privati e per la eventuale capitalizzazione.

*
* *

Esaminiamo ora la ripartizione del carico totale dei tributi municipali della città di Torino tra le varie categorie di contribuenti, per cercar di vedere in quali proporzioni questi tributi approssima-

tivamente stiano col reddito individuale, e perciò con la domanda di consumo di servizi pubblici, in quanto il reddito fa in certa guisa presumere tale domanda.

Procediamo a queste indagini dividendo le entrate effettive del comune in cinque categorie, per cercar di attribuire a determinate categorie di contribuenti, distinte per l'ammontare del reddito, la quota parte di pressione tributaria che in ciascuna di esse viene prodotta da ogni categoria di entrate. Dividiamo perciò tutte le entrate, che ammontano a L. 13,982,432,52, nelle categorie che seguono:

1ª Categoria.

Dazio	L. 8,729,000,00	
Acque gazoze	» 72,000,00	
Birra	» 29,000,00	
	<u>L. 8,830,000,00</u>	L. 8,830,000,00

2ª Categoria.

Vetture pubbliche	L. 12,500,00	
Vetture private	» 48,000,00	
Domestici	» 66,000,00	
Spettacoli pubblici	» 42,000,00	
Cani	» 65,000,00	
Velocipedi	» 70,000,00	
	<u>L. 303,500,00</u>	» 303,500,00

3ª Categoria.

Sovrimposte	L. 1,830,000,00	
Contributo proprietari case per la fognatura	» 205,735,60	
	<u>L. 2,035,735,60</u>	» 2,035,735,60

4ª Categoria.

Proventi diversi	L. 991,127,22	
Tasse e diritti	» 800,600,00	
	<u>L. 1,791,727,22</u>	» 1,791,727,22

5ª Categoria.

Rendite patrimoniali	» 1,021,469,70	
	<u>Totale L. 13,982,432,52</u>	

Cominciamo a studiare la pressione media probabile delle entrate della prima categoria. A tal'uopo ci gioviamo di alcune ricerche compiute dalla Signorina Gina Lombroso (1) sulle condizioni sociali ed economiche degli operai in un sobborgo di Torino, e di taluni dati più o meno attendibili forniti dalla stampa periodica di questa città.

(1) *Riforma Sociale*. Torino, fascicolo V, 1896.

Con queste ricerche e con questi dati possiamo stabilire in media sette categorie tipiche di famiglie di contribuenti.

Categoria	REDDITO ANNUO DELLA FAMIGLIA	Persone componenti la famiglia	Pigione di casa per ogni famiglia
A	Famiglie col reddito di . L. 480	6	L. 60
B	» » » » . » 1,040	6	» 120
C	» » » » . » 1,600	6	» 200
D	» » » » . » 2,600	5	» 400
E	» » » » . » 5,800	4	» 800
F	» » » » . » 19,000	4	» 1,800
G	» » » » . » 60,000	4	» 4,000

Cerchiamo ora di attribuire a ciascuna di queste famiglie tipiche la rispettiva quota della prima categoria dei tributi comunali.

Il prodotto del dazio di consumo di Torino per l'anno 1905 fu di L. 8,729,00; quello dell'imposta sulle acque gazoze fu di L. 72,000; e quello sulla fabbricazione della birra di L. 29,000. Si ha un totale perciò di L. 8,830,000, che con molta probabilità finisce per incidere le varie categorie di consumatori, a misura dei consumi probabili di ognuna di esse.

Per vedere come il peso di queste tre imposte si ripartisca fra i contribuenti, cominciamo col prendere in esame il prodotto del dazio di consumo e la sua probabile incidenza sui contribuenti.

Allo scopo di determinare la quantità di generi che può probabilmente consumare ogni famiglia, e l'imposta che vi può corrispondere giusta il numero dei suoi componenti, facciamo un apposito quadro, in base alle sette categorie di famiglie di contribuenti sopra stabilite, e alle tariffe daziarie da noi raccolte nel documento XXI.

Calcolando che le famiglie agiate e le ricche passano del tempo in villeggiatura, e possono perciò non pagare per tal tempo parte dell'ammontare totale del dazio, abbiamo creduto di fare una detrazione media dalla somma del dazio della intera annata, nella misura di metà d'un mese per la categoria E, di metà di due mesi per la categoria F, e di metà di tre mesi per la categoria G.

Abbiamo creduto di togliere la metà dell'importo del tributo per il tempo medio probabile di villeggiatura, perchè anche in tal periodo di tempo alcuni dazi vengono pagati, sia in taluni luoghi di villeggiatura, sia per merci che, pur consumandosi fuori dazio, sono comprati entro cinta, sia per la permanenza entro barriera di alcuni membri della famiglia del contribuente.

CONSUMI M

dei vari tipi di famiglia presi a studiare e ammontare d

DERRATE	TARIFFA daziaria comunale in lire per chilogrammo	Categoria di famiglia A		Categoria di famiglia B		Cor
		Consumo in chilogr.	Imposta in lire	Consumo in chilogr.	Imposta in lire	ch
Riso	L. 0 01	116	1 16	130	1 30	1
Vino (litro)	» 0 049	31	1 52	320	15 68	4
Carne macellata.	» 0 052	8	0 42	90	4 68	1
Salame	» 0 075	11	0 82	12	0 90	
Polli	» 0 30	—	—	—	—	
Pesci	» 0 40	—	—	—	—	
Formaggio	» 0 15	4	0 60	8	1 20	
Burro	» 0 02	4	0 08	16	0 32	
Olio	» 0 02	11	0 22	12	0 24	
Aceto (litro)	» 0 049	10	0 49	10	0 49	
Caffè	» 0 05	5	0 25	8	0 40	
Frutti secchi	» 0 15	—	—	—	—	
Confetture	» 0 25	—	—	—	—	
Petrolio	» 0 01	25	0 25	50	0 50	
Gaz illuminante (m.c.)	» 0 03	—	—	—	—	
Carbone coke (quintale)	» 0 50	1 50	0 75	2	1	
» legna (quintale)	» 0 60	1 50	0 90	2	1 20	
Legna (quintale)	» 0 30	7	2 10	12	3 60	
Candele	» 0 15	—	—	2	0 30	
Saponi	» 0 05	8	0 40	30	1 50	
Selvaggina	» 0 25	—	—	—	—	
Tartufi	» 1 00	—	—	—	—	
Conserve	» 0 15	—	—	—	—	
Fiammiferi cera	» 0 10	—	—	—	—	
Profumerie	» 0 30	—	—	—	—	
Alcool e Liquori (litro)	» 0 12	—	—	2	0 24	
Thè	» 0 40	—	—	—	—	
Cioccolata	» 0 25	—	—	—	—	
Sciroppi	» 0 15	—	—	—	—	
Funghi	» 0 04	—	—	—	—	
Energia elettrica (Kw.)	» 0 04	—	—	—	—	
Avena	» 0 025	—	—	—	—	
Mobili	» 0 09	—	—	—	—	
Porcellane e cristalli	» 0 05	—	—	—	—	
Majoliche e vetri	» 0 025	—	—	5	0 13	
Amido e cipria	» 0 04	—	—	—	—	
TOTALE			9 96		33 68	

Detrazione per il tempo di villeggiatura

PROBABILI

munale (dazio governativo escluso) per un anno nel comune di Torino

famiglia		Categoria di famiglia D		Categoria di famiglia E		Categoria di famiglia F		Categoria di famiglia G	
imposta in lire		Consumo in chilogr.	Imposta in lire	Consumo in chilogr.	Imposta in lire	Consumo in chilogr.	Imposta in lire	Consumo in chilogr.	Imposta in lire
1	40	130	1 30	70	0 70	50	0 50	40	0 40
21	56	600	29 40	1000	49 —	1200	58 80	1200	58 80
7	80	325	16 90	400	20 80	500	26 —	600	31 20
1	13	20	1 50	24	1 80	26	1 95	30	2 25
2	70	20	6 —	52	15 60	120	36 —	180	54 —
2	2	8	2 40	15	4 50	40	12 —	50	15 —
2	70	25	3 75	20	2 —	25	3 75	30	4 50
0	44	23	0 46	21	0 42	50	1 —	60	1 20
0	36	50	1 —	60	1 20	100	2 —	100	2 —
1	08	50	2 45	50	2 45	60	2 94	60	2 94
0	40	10	0 50	14	0 70	30	1 50	36	1 80
—	—	5	0 75	7	1 05	20	3 —	25	3 75
—	—	8	2 —	14	3 50	25	6 25	40	10 —
0	60	50	0 50	40	0 40	50	0 50	50	0 50
—	—	800	24 —	1000	30 —	1500	45 —	2000	60 —
1	25	3	1 50	6	3 —	8	4 —	10	5 —
3	60	3	1 80	2	1 20	2	1 20	4	2 40
3	—	5	1 50	2	0 60	2	0 60	4	1 20
0	75	10	1 50	12	1 80	30	4 50	40	6 —
1	75	48	2 40	50	2 50	60	3 —	70	3 50
—	—	—	—	6	1 50	30	7 50	60	15 —
—	—	—	—	—	—	4	4 —	10	10 —
—	—	—	—	2	0 30	15	2 25	30	4 50
—	—	0 50	0 05	1	0 10	3	0 30	6	0 60
—	—	—	—	1	0 30	3	0 90	12	3 60
0	36	5	0 60	7	0 84	15	1 80	45	5 40
—	—	—	—	1	0 40	5	2 —	10	4 —
0	25	2	0 50	5	1 25	10	2 50	25	6 25
—	—	—	—	2	0 30	6	0 90	15	2 25
0	16	8	0 32	10	0 40	10	0 40	15	0 60
—	—	—	—	—	—	400	16 —	1200	48 —
—	—	—	—	—	—	500	12 50	1000	25 —
—	—	—	—	—	—	100	9 —	300	27 —
—	—	—	—	—	—	25	1 25	100	5 —
0	20	12	0 30	16	0 40	10	0 25	25	0 63
0	04	4	0 16	5	0 20	10	0 40	20	0 80
53	53	—	103 54	—	149 21	—	276 44	—	425 07
==	==	—	==	(metà di 1 mese)	6 21	(metà di 2 mesi)	23 03	(metà di 3 mesi)	53 13
—	—	—	—	Restano	143 00	—	253 41	—	371 94
—	—	—	—	—	==	—	==	—	==

Ai risultati ottenuti bisogna aggiungere l'incidenza probabile delle imposte sulle acque gazoze e sulla birra. Data la ristretta misura di esse, e la loro tendenza a ricadere sopra un numero esteso di persone si può ritenere, com'è stato ritenuto da vari pubblicisti di Torino, che finiscano per aggravare l'incidenza del dazio di consumo nella proporzione dell' 1,157 % sul prodotto del dazio stesso.

Si ha così che i risultati del precedente quadro vengono modificati nel modo in cui si legge nel quadro che segue, nel quale vien messa anche in rilievo la pressione caratteristica del dazio, che raggiunge un massimo nei redditi da 1600 a 2600 lire, e che va fortemente decrescendo mano mano che il reddito aumenta.

1	2	3	4	5	6
Categoria di famiglie	Reddito di ogni categoria di fam.	Dazio ann. pagato da ognuna	Quota per le imposte sulla birra e sulle gaz. ^{sc} (1,157% del dazio)	Totale del dazio e delle 2 imp. spec.	Quota per 1000 lire di reddito del totale dei 3 tributi
A	L. 480	L. 9,96	L. 0,11	L. 10,07	L. 20,98
B	» 1,040	» 33,68	» 0,38	» 34,06	» 32,75
C	» 1,600	» 53,53	» 0,61	» 54,14	» 33,84
D	» 2,600	» 103,54	» 1,19	» 104,73	» 40,28
E	» 5,800	» 143,00	» 1,65	» 144,65	» 24,94
F	» 19,000	» 253,41	» 2,93	» 256,34	» 13,49
G	» 60,000	» 371,94	» 4,30	» 376,24	» 6,27

Veniamo ora alla pressione della seconda categoria di entrate, la quale comprende varie imposte indirette sulla spesa dei singoli contribuenti.

Per cercar di determinare approssimativamente questa pressione abbiamo ritenuto in primo luogo che le prime tre categorie delle famiglie tipiche, poste a base di queste ricerche, non godano alcuno dei possessi colpiti dai tributi in esame. Per le altre categorie abbiamo cercato di calcolare il possesso medio presumibile delle vetture, dei domestici, dei cani e dei velocipedi. Per calcolare la pressione per famiglia dell'imposta sugli spettacoli pubblici abbiamo fatto così: abbiamo sommato i redditi imponibili dell'imposta sui terreni, di quella sui fabbricati, e di quella sulla ricchezza mobile, per la città di Torino, e abbiamo diviso l'ammontare dell'imposta sugli spettacoli per la somma di tali redditi imponibili. Il quoziente, che è risultato di 0,00052, l'abbiamo moltiplicato per il reddito d'ogni famiglia.

Siamo così venuti alla formazione del quadro che segue:

1	2		3		4		5		6	7	8
Categoria di famiglie	Imposta vetture		Imposta domestici		Imposta cani		Imposta velocipedi		Imposta spettacoli pubblici. Ammontare presunto	Totale ammontare di tutte le imposte	Quota per 1000 lire di reddito
	Vetture possedute	Ammontare imposta	Numero domestici	Ammontare imposta	Numero cani	Ammontare imposta	Numero velocipedi	Ammontare imposta			
D	—	—	1	L. 4	—	—	1	L. 5	L. 1,35	L. 10,35	L. 3,98
E	—	—	1	» 4	1	L. 25	1	» 5	» 3,01	» 37,01	» 6,38
F	2	L. 60	2	» 12	2	» 50	2	» 10	» 9,88	» 141,88	» 7,46
G	4	» 180	6	» 36	3	» 75	2	» 10	» 31,20	» 333,20	» 5,53

Determiniamo adesso la pressione media probabile che le sovrimposte esercitano sulle famiglie che abbiamo preso come tipi.

Date le incertezze e le poche probabilità del verificarsi dei fenomeni di traslazione relativi alle sovrimposte immaginiamo che esse cadano sui proprietari dei terreni e dei fabbricati.

Non ci è dato di conoscere, nemmeno per poca approssimazione, quanta parte del reddito d'ogni famiglia della città di Torino provenga dai fondi rustici, quanta dagli urbani e quanta da altre fonti; tuttavia, per cercar di fissare degli indici di paragone anche per il genere di pressioni tributarie di cui ci occupiamo, procediamo a questo modo.

Poniamo come ipotesi che l'80 % del reddito d'ogni famiglia derivi da entrate prodotte nel territorio del comune, e il 20 % da altre entrate, anche per la circostanza che una parte del reddito privato, che viene prodotto nel comune, è goduto da famiglie che abitano fuori di esso, di guisa che, per effetto di queste cause efficienti, solo sull'80 % del reddito familiare si può far pesare l'onere delle imposte dirette reali del comune. Occorre inoltre tener conto del fatto che le sovrimposte dirette comunali non comprendono i redditi mobiliari.

Per determinare quanta parte dell'80 % del reddito di ogni famiglia provenga dalla proprietà terriera, e quanta dalla proprietà urbana e dalla ricchezza mobile, stabiliamo delle proporzioni fra il totale degli imponibili delle tre imposte dirette, e ciascuno di essi (1).

(1) Secondo talune informazioni assunte in proposito presso alcuni uffici pubblici, della cui esattezza non possiamo renderci garanti, risulta che gli imponibili

Da tali proporzioni, come si legge in nota, si vede che per ogni 100 lire di reddito, L. 0,87 sono costituite del reddito rurale; L. 40,26 del reddito dei fabbricati; e L. 58,87 del reddito mobiliare.

Sicchè, prendendo prima l'80 % del reddito complessivo d'ogni famiglia tipica, e poscia prendendo da questo 80 % le percentuali dei singoli redditi, possiamo stabilire l'imponibile singolo d'ogni famiglia per ciascuno dei due redditi fondiari.

Ottenuto ciò, attribuiamo le aliquote principali e addizionali relative, e veniamo a stabilire l'ammontare delle sovrimposte per ogni famiglia.

Facciamo pertanto il seguente quadro:

1	2	3	4	5	6	7	8
Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna	L'80% del reddito complessivo della famiglia proveniente da fonti entro il territorio del com.	Il reddito dei terreni calcolato nella mis. di 0,87% sulla 2ª col.	Sovrimposta sul reddito dei terreni	Il reddito dei fabbr. calcolato nella mis. del 40,26% sulla 2ª col.	Sovrimposta sul reddito dei fabbricati	Totale delle due sovrimposte	Quota dello due sovrimposte per 1000 lire di reddito complessivo d'ogni famiglia. 1. colonna
D L. 2,600	L. 2,080	L. 18,09	L. 2,11	L. 837,40	L. 59,87	L. 61,98	L. 23,84
E » 5,800	» 4,640	» 40,36	» 4,71	» 1,868,06	» 133,56	» 138,27	» 23,84
F » 19,000	» 15,200	» 132,24	» 15,44	» 6,119,52	» 437,54	» 452,98	» 23,84
G » 60,000	» 48,000	» 417,60	» 48,76	» 19,324,80	» 1,381,72	» 1,430,48	» 23,84

per Torino per l'anno 1905 furono i seguenti:

Terreni	reddito imponibile	L. 689.051,00
Fabbricati	» »	» 32.053.257,08
Ricchezza mobile	» »	» 46.879.830,73

Che le aliquote erariali furono queste:

Terreni L. 0,2654302 per ogni lira d'imponibile, e perciò un'imposta erariale di » 182.560,01

Fabbricati L. 16,25 per cento lire d'imponibile, e quindi un'imposta di » 5.047.610,90

Ricchezza mobile L. 20,9712 per cento lire d'imponibile e perciò un'imposta erariale di » 9.831.106,98

Che i centesimi addizionali alle imposte erariali corrisposero al 44 ‰ delle imposte erariali.

Fatte le proporzioni fra la somma di tutti e tre gli imponibili e ciascuno di essi rispetto a cento si ottiene il seguente risultato, e cioè:

che l'imponibile sui terreni è	0,87 ‰
» » » fabbricati è	40,26 ‰
» » » sulla ricc. mobile è	58,87 ‰
	100,00
	=====

Si ha così la percentuale per scomporre il reddito d'ogni famiglia secondo l'origine di esso.

L'indice della pressione delle sovrimposte sui loro probabili contribuenti è perciò di L. 23,84 per mille.

Veniamo ora alla quarta categoria, cioè ai proventi diversi, alle tasse e ai diritti.

Per cercar di ripartire l'ammontare di questi tributi tra i singoli contribuenti, escludiamo dalla ripartizione le prime due categorie di famiglie, prendiamo il reddito imponibile della ricchezza mobile di L. 46,879,830, quello dei fabbricati di L. 32,053,257 e quello dei terreni di L. 689,051, prendiamo perciò in tutto L. 79,622,138, e stabiliamo la proporzione in forma di percentuale tra questa somma d'imponibili e l'ammontare dei tributi in esame. Questa proporzione, fatto il calcolo, è di L. 2,14 per ogni cento lire di reddito, sicchè, moltiplicando questa cifra per l'ottanta per cento del reddito complessivo d'ogni famiglia, e dividendo il prodotto per cento, si può ottenere l'indice della ripartizione tributaria di cui ci occupiamo.

Si può fare pertanto il quadro che segue :

1	2	3	4
Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna	L' 80 % del reddito complessivo familiare, proveniente da fonti situate entro il territorio comunale	Ammontare dei tributi in esame secondo la percentuale di L. 2,14 moltiplicata per le cifre della 2 ^a colonna	Quota di tributi per 1000 lire di reddito complessivo familiare giusta la 1 ^a colonna
C. L. 1,600	L. 1,280	L. 27,39	L. 17,12
D. » 2,600	» 2,080	» 44,51	» 17,12
E. » 5,800	» 4,640	» 99,29	» 17,12
F. » 19,000	» 15,220	» 325,28	» 17,12
G. » 60,000	» 48,000	» 1,027,20	» 17,12

Risulta da questo quadro che la pressione dei tributi in esame ha un indice di L. 17,12 per mille lire di reddito complessivo delle famiglie.

Quanto alla pressione dell'ultima categoria di entrate del comune di Torino, cioè delle rendite patrimoniali, che come abbiamo rilevato costituiscono anch'esse una sottrazione di ricchezza per tutta la collettività, tale pressione crediamo di poterla calcolare solo in via indicativa a questo modo. Si determina il rapporto percentuale tra l'ammontare di queste rendite e l'ammontare dei redditi imponibili fondiari e mobiliari di Torino, e si attribuisce questo rapporto all' 80% del reddito d'ogni categoria di famiglie. Possiamo ritenere che le rendite patrimoniali gravino su tutte le categorie di persone, a causa

dei molteplici rapporti di scambio che intercedono fra i singoli individui e che modificano continuamente le loro condizioni economiche. E così, dividendo le entrate patrimoniali di L. 1,021,649 per l'ammontare dei tre imponibili, cioè per lire 79,622,138, si ottiene la percentuale di L. 1,28, che si può applicare all' 80% del reddito di ogni famiglia.

Facciamo pertanto il quadro seguente :

1		2	3	4
Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna		L'80 % del reddito complessivo della famiglia proveniente da fonti entro il territorio del com.	Ammontare della pressione delle rendite patrimoniali giusta la percentuale sul reddito di L. 1,28	Quota dello ammontare di tale pressione per 1000 lire di reddito complessivo della 1 ^a colon.
A	L. 480	L. 384	L. 4,91	L. 10,23
B	» 1,040	» 832	» 10,64	» 10,23
C	» 1,600	» 1,280	» 16,38	» 10,23
D	» 2,600	» 2,080	» 26,62	» 10,23
E	» 5,800	» 4,640	» 59,39	» 10,23
F	» 19,000	» 15,200	» 194,56	» 10,23
G	» 60,000	» 48,000	» 614,40	» 10,23

Riassumiamo adesso per mezzo del quadro che segue i risultati ottenuti separatamente per le singole categorie di tributi :

1	2	3	4	5	6	7
Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna	1. Categoria di tributi (dazio) Quota per 1000 lire di reddito	2. Categoria di tributi (varie imposte indirette) Quota per 1000 lire di reddito	3. Categoria di tributi (sovrinposte) Quota per 1000 lire di reddito	4. Categoria di tributi (proventi diversi e tasse) Quota per 1000 lire di reddito	5. Categoria di tributi (rendite patrimoniali) Quota per 1000 lire di reddito	Ammontare delle 5 categorie di tributi. Quota per 1000 lire di reddito
A - L. 480	L. 20,98	—	—	—	L. 10,23	L. 31,21
B — » 1,040	» 32,75	—	—	—	» 10,23	» 42,98
C — » 1,600	» 33,84	—	—	L. 17,12	» 10,23	» 61,19
D — » 2,600	» 40,28	L. 3,98	L. 23,84	» 17,12	» 10,23	» 95,45
E — » 5,800	» 24,94	» 6,38	» 23,84	» 17,12	» 10,23	» 82,51
F — » 19,000	» 13,49	» 7,46	» 23,84	» 17,12	» 10,23	» 72,14
G — » 60,000	» 6,27	» 5,53	» 23,84	» 17,12	» 10,23	» 62,99

Questi risultati ci indicano che i tributi comunali premono maggiormente sulle classi di famiglie con un reddito dalle 2600 alle 19,000 lire all'anno, e che questa maggiore pressione è quasi esclusivamente dovuta alla progressione del dazio di consumo in senso inverso alla ricchezza. Ci indicano pure che le classi più agiate e le ricche subiscono una pressione tributaria minore, non solo delle poco agiate, ma anche delle infime, se si tien conto del diverso valore

subbietto che la ricchezza ha per il suo possessore a seconda della quantità che egli ne possiede. Ci mostrano anche come la pressione tributaria comunale sia da noi alquanto elevata nell'insieme, massime se si considera che Torino è una delle città più ricche e più equilibrate dei comuni presi a studiare.

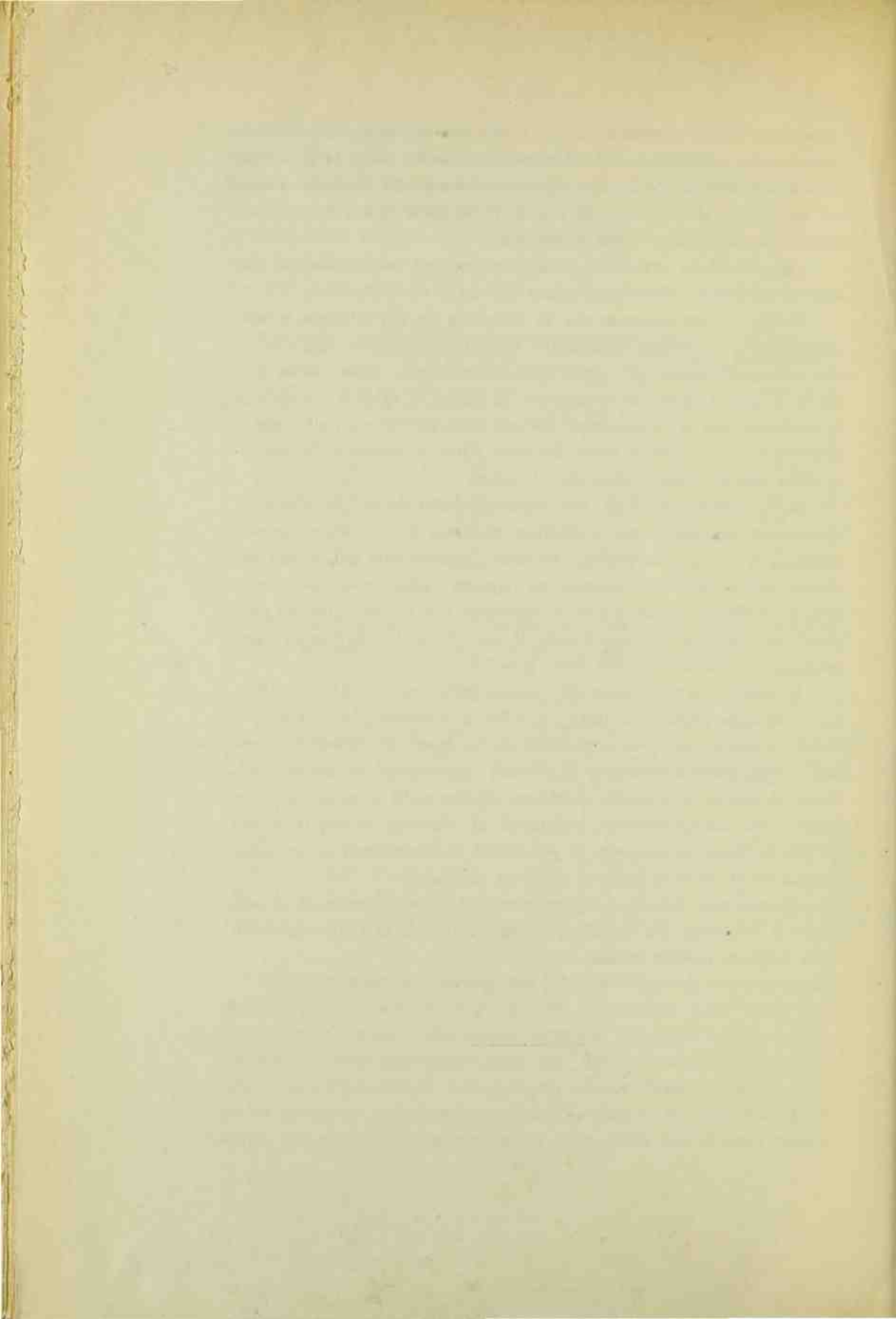
Che dire della grandissima maggioranza dei comuni italiani che sono in condizioni economiche meno buone!

Se poi si tiene presente che la pressione da noi studiata è solamente quella dei tributi comunali, e che ad essa si deve aggiungere, non solo quella ancor più grave dei tributi dello Stato, della provincia e della Camera di commercio, ma anche la subdola sottrazione di ricchezza che ai consumatori italiani si fa per mezzo delle nostre protezioni legali, si vede come sia poco felice la situazione economica della grande maggioranza dei cittadini.

Se le diverse pressioni tributarie comunali da noi esaminate si mettono in confronto con l'effettivo consumo dei rispettivi servizi pubblici, si scorge facilmente che molti contribuenti non fanno per mezzo dell'attività del comune un impiego molto economico della propria ricchezza, tanto più se si considera che questo effettivo consumo non coincide con la domanda di servizi che i contribuenti spontaneamente farebbero se ciò fosse possibile.

E infatti i servizi comunali, specie delle grandi città, si riferiscono ad abbellimenti, a teatri, a ville, a sfarzose illuminazioni, a opere pubbliche di lusso, cose tutte di cui le classi infime e le minori o non godono affatto, o si giovano solo perchè le vedono prodotte ed offerte al consumo pubblico. Anche molti componenti delle classi medie rinunzierebbero volentieri al consumo di molti di tali servizi di lusso, se avessero la possibilità di domandarli liberamente pagandone il relativo importo in forma di tasse.

Epperò una più equa ripartizione dei tributi comunali favorirebbe il benessere dei cittadini, e contribuirebbe al raggiungimento d'un migliore assetto sociale.



CAPO XV

Principali modificazioni del sistema tributario dei comuni italiani, e conseguenti modificazioni della finanza dello Stato.

SEZIONE 1. Abolizione del dazio di consumo e delle imposte comunali sulla minuta vendita, sul valore locativo, di famiglia e sull' esercizio e rivendita. — SEZIONE 2. Mantenimento delle imposte indirette su taluni generi di consumo generale ma non necessario con modificazione dei metodi attuali di riscossione. — SEZIONE 3. Attribuzione ai soli comuni delle imposte dirette reali sui terreni, sui fabbricati e su parte della ricchezza mobile. — SEZIONE 4. Imposta generale complementare sul reddito netto a beneficio dello Stato. — SEZIONE 5. Mantenimento a beneficio dello Stato di talune imposte indirette con metodi economici di riscossione. — SEZIONE 6. L' imposta sul reddito dei capitali e sul profitto delle più grandi industrie a beneficio dello Stato. — SEZIONE 7. Adattamento del sistema finanziario comunale alle particolari condizioni dei vari tipi di comuni.

Tra i vari disegni che si sono studiati per cercar di modificare il nostro assetto tributario locale preferiamo di occuparci di qualcuno di quelli in cui prevalgono questi due concetti: il concetto di separare nettamente le fonti di entrate dello Stato da quelle dei comuni, per dar più agio al contribuente di valutare i vantaggi che riceve dai due enti pubblici in rapporto alle contribuzioni che a ciascuno di essi deve corrispondere; e il concetto di conseguire una ripartizione tributaria più equa, o almeno meno iniqua, rendendo i tributi sempre più in armonia con le diverse capacità contributive dei singoli individui.

Per vedere di tradurre in atto questi propositi si è principalmente pensato di abolire gli attuali dazi interni di consumo, di riservare alle finanze locali le imposte reali sui terreni, sui fabbricati e su alcuni redditi mobiliari, e talune imposte indirette, e di stabilire per lo Stato un' imposta personale complementare sul reddito netto del contribuente.

Queste linee generali: o sono state addirittura prestabilite come attuazione immediata delle riforme, e sono servite per tracciarvi attorno le linee secondarie e i dettagli in guisa da formare dei progetti tributari concreti; o sono state tenute di mira per arrivare all'attuazione di esse per mezzo di altre modificazioni parziali, meno ardite e transitorie. E così alcuni progetti hanno affrontato radicalmente e di primo acchito le modificazioni; altri hanno preferito di procedere ad esse per gradi.

Il progetto dell'on. Angelo Majorana appartiene a questa seconda categoria, perchè non affronta l'abolizione del dazio di consumo e la separazione delle fonti dei tributi, ma si limita a parziali riforme per costituire l'ambiente necessario per modificazioni più ardite e profonde.

Esso di fatti si propone:

- a) l'abolizione dell'imposta di famiglia e di quella sul valore locativo;
- b) la limitazione rigorosa delle sovrimposte ai tributi fondiari;
- c) il miglioramento del dazio di consumo;
- d) l'istituzione a favore dei comuni d'un'imposta sull'entrata complessiva del cittadino, con saggi moderatamente progressivi;
- e) il miglioramento dell'imposta sulle aree edilizie;
- f) l'eccitamento a sopprimere gradatamente le cinte daziarie, a ridurre le attuali eccedenze delle sovrimposte, e ad abolire l'imposta sul bestiame agricolo e quella di esercizio e rivendita.

Mira così il progetto ad abolire imposte eccessivamente difettose e sconvenienti, a correggere forti sperequazioni, e a cercar di conseguire una distribuzione più equa del carico tributario a sollievo dei meno abbienti. Mira altresì a rendere l'ambiente più favorevole al raggiungimento di riforme più radicali.

Altri disegni, come ad esempio quello dell'on. Leone Wollemborg, pongono a base delle modificazioni finanziarie dei comuni i due concetti essenziali anzicennati.

Le principali modificazioni sostenute e suggerite da questi disegni sono le seguenti:

1. l'abolizione del dazio interno di consumo, e delle imposte comunali sulla minuta vendita, sul valore locativo, di famiglia e sugli esercizi e rivendite.
2. il mantenimento delle imposte indirette su taluni generi di

consumo generale ma non necessario con modificazione dei metodi attuali di riscossione.

3. l'attribuzione ai soli comuni delle imposte dirette reali sui terreni, sui fabbricati, e su parte delle sorgenti della ricchezza mobile.

4. l'istituzione — almeno per taluni centri — dell'imposta sulle aree edilizie e di quella sui lavori di miglioria.

5. l'istituzione pei comuni d'una certa importanza d'un'imposta complementare personale sul reddito.

Come conseguenti modificazioni da apportarsi alle finanze dello Stato sono studiate e proposte le seguenti:

1. l'istituzione d'un'imposta generale sul reddito netto del contribuente con saggio progressivo.

2. il mantenimento di talune imposte indirette con metodi economici di riscossione.

3. il mantenimento di alcune imposte reali sulla ricchezza mobile, come ad esempio quella sul reddito dei capitali, e sul profitto delle più grandi industrie.

Quanto alle attuali provincie, non avendo esse in sostanza una personalità propria, molto distinta dai comuni dei quali sono costituite, e derivando la loro esistenza dall'esercizio di attribuzioni che possono essere esercitate dallo Stato o da singoli comuni uniti in consorzio a seconda di speciali interessi del momento, si può sostenere che sia conveniente la loro soppressione come enti amministrativi autonomi. In cambio di esse, e nel caso in cui particolari esigenze e speciali circostanze rendessero necessaria l'unione di più enti, possono essere costituiti dei consorzi di comuni con speciali e determinati attribuzioni.

Di conseguenza è fuori proposito trattare d'un sistema tributario proprio delle provincie.

I consorzi intercomunali possono costituire le entrate per la copertura delle loro spese per mezzo di contributi degli enti dei quali sono costituiti, di tasse, e di altri eventuali proventi.

Tratteremo partitamente di tutte le predette modificazioni.

SEZIONE 1

Abolizione del dazio di consumo e delle imposte comunali sulla minuta vendita, sul valore locativo, di famiglia, e sull'esercizio e rivendita.

1. Dazio e imposta sulla minuta vendita. — 2. Imposte sul valore locativo, di famiglia e sull'esercizio e rivendita.

1. *Dazio e imposta sulla minuta vendita.* — Lo studio che abbiamo fatto delle cause e degli effetti del dazio di consumo ci dispensa dall'esaminare partitamente le cause, che possono determinarne l'abolizione, e gli effetti che tale abolizione può produrre. Epperò ci limitiamo a brevi accenni.

Gli interessi delle proprietà rurali, edilizie e mobiliari colpite da imposte dirette, i crescenti fabbisogni dei bilanci comunali, e il carattere particolare dei dazi di consumo di non determinare sensazioni molto penose nei contribuenti, hanno fatto sorgere ed estendere questi tributi.

Viceversa, gli interessi delle classi meno abbienti, tanto gravate in sostanza dalla pressione inversamente progressiva dei dazi malgrado la loro poca gravità apparente; il progresso civile, economico e morale delle popolazioni, che tende a spingere le così dette classi dirigenti a non servirsi sempre di mezzi subdoli per costituire il capitale necessario per la produzione dei servizi pubblici, possono determinare la scomparsa di questa iniqua imposizione.

Sui benefici effetti che l'abolizione dei dazi può apportare si è già accennato.

Determina primieramente una più equa ripartizione del carico tributario anche per la scomparsa della distinzione fra comuni chiusi e aperti, e quindi determina un sollievo per le classi meno abbienti, le quali, principalmente per tale sgravio, vengono messe in condizioni di non ridurre eccessivamente i loro consumi, e quindi di migliorare il proprio tenore di vita e le proprie energie fisiche e morali.

Evita il danno che le barriere daziarie arrecano alla produzione e alla circolazione della ricchezza, e le molestie che apportano alle persone, e fa sì che vengano risparmiate le forti spese di riscossione che i dazi richiedono.

Evita pure il danno che molte energie lavoratrici, invece di dedicare l'attività loro alla produzione della ricchezza, permanendo i dazi dedicano tale attività alla riscossione di essi.

Con la libera produzione e con la libera circolazione delle merci entro il territorio nazionale, sono rese possibili certe industrie che col regime daziario interno non si possono sostenere, specie per il rincaro delle materie prime, e vengono aboliti i protezionismi municipali che tanto danno apportano alla generalità dei consumatori.

Con la scomparsa dei dazî di consumo cessa il contrabbando, e cessano tante altre frodi fiscali che presentano dei gravi inconvenienti e che si risolvono a detrimento delle popolazioni.

L'abolizione dell'imposta sulla minuta vendita di certi generi apporta rilevanti vantaggi alle umili classi sociali, appunto perchè essa costituisce un iniquo inasprimento del dazio di consumo, e sono codeste infime classi che maggiormente risentono i danni di tale inasprimento.

Con l'abolizione del dazio cessa il lieve vantaggio, che esso presenta, di essere pagato dal contribuente a piccole dosi, mano a mano che egli consuma le merci colpite e quasi senza accorgersi del pagamento.

Ma questo apparente vantaggio, che per un certo aspetto è invero un vantaggio in quanto non fa sentire al contribuente tutta la gravità dell'imposta, è per altro verso sostanzialmente un danno in quanto toglie al cittadino l'agio di fare un calcolo cosciente tra costo e utilità dei servizi pubblici e serve a sottrargli sostanzialmente, sebbene in maniera subdola, una forte dose di reddito tutt'altro che proporzionato a tutta la sua ricchezza.

Cessa pure la facilità con la quale i pubblici amministratori riescono ad imporre delle gravanze ai contribuenti, il che sotto vari aspetti è un forte beneficio.

Un inconveniente degno di rilievo, che deriva dalla scomparsa dei dazî e dall'imposizione diretta reale sulla ricchezza locale, è che molti contribuenti delle grandi città, che vivono di redditi percepiti in altri comuni della Nazione o all'estero, si sottraggono all'imposizione comunale. È questo un inconveniente al quale si può, in parte se non in tutto, riparare consentendo a taluni importanti comuni la facoltà di mettere alcune determinate imposte, anche ed in via eccezionale sotto forma di centesimi addizionali ai tributi dello Stato.

Altro grave inconveniente è che viene meno ai comuni un'entrata ordinaria cospicua. A questo difetto si può riparare coi vari provvedimenti finanziari di cui tosto tratteremo.

2. *Imposte sul valore locativo, di famiglia e sull'esercizio e rivendita.* — L'abolizione dell'imposta sul valore locativo non costituisce un grave perturbamento pei nostri comuni, data la ristretta applicazione e il conseguente ristretto gettito di essa.

A causa del suo inconveniente precipuo di cadere sopra un consumo necessario, la cui spesa non è in costante e stretta relazione col reddito del contribuente, non riesce in proporzione e in armonia con questo reddito, ed è chiaro che la sua abolizione contribuisce a fare raggiungere ai corpi locali un migliore assetto finanziario.

La soppressione dell'imposta in esame serve pure a togliere il dannoso perturbamento che essa determina sulla domanda e sull'offerta delle case di abitazione.

Quanto al focatico si possono presso a poco ripetere, sebbene in minore misura, le medesime considerazioni testè accennate, perchè le due imposte hanno caratteri comuni, in quanto mirano a colpire il reddito complessivo del contribuente, con la differenza che quella sul valore locativo desume il reddito dal solo indice della pigione, e il focatico lo desume da questo e da un complesso di altri indici.

In ogni modo anche l'abolizione del focatico, tributo pur esso indiziario che in molti comuni diventa strumento di lotte personali e di partito, può riuscire di grande giovamento per una giusta ripartizione del carico tributario dei comuni fra gli utenti dei pubblici servizi.

L'imposta sugli esercizi e sulle rivendite, che nell'intenzione di coloro che l'introdussero nei nostri sistemi tributari comunali doveva forse mirare a colpire le varie espressioni della ricchezza mobiliare, è riuscita invece, nella pratica applicazione che se n'è fatta da noi, un iniquo e sperequato tributo.

Esso è servito prevalentemente ad acuire la sperequazione del dazio di consumo, specie perchè non ha colpito, come doveva, i redditi dei capitali, gli stipendi, i salari, e i lucri professionali.

La diversità delle disposizioni che lo hanno regolato nei vari comuni, e lo scarsissimo gettito che ha dato sono riprove dei gravi difetti che esso contiene. Conseguentemente la sua abolizione non può che apportare del bene alle finanze comunali, sia per il fatto che non fa venir meno delle forti entrate ai comuni, sia perchè la sua soppressione contribuisce a ripartire meno iniquamente le imposte fra i cittadini.

SEZIONE 2

Mantenimento delle imposte indirette su taluni generi di consumo generale ma non necessario, con modificazione dei metodi attuali di riscossione.

Dallo studio sui dazî di consumo si viene alla conclusione che essi, fra i gravi inconvenienti che producono, presentano pure qualche vantaggio. Vediamo adesso se sia possibile trarre profitto dei vantaggi senza cadere negli inconvenienti, e cioè se si possano: esentare da tributo i generi indispensabili e di prima necessità per la vita; adottare metodi di accertamento e di riscossione poco costosi e tali da non recar danno alla produzione e alla circolazione della ricchezza; evitare l'imposizione sulle materie prime, e la spe-reguazione che i dazî producono aggravando eccessivamente le classi meno abbienti a beneficio delle ricche.

Per cercar di raggiungere — almeno in gran parte se non in tutto — codesti scopi si può limitare l'imposizione al consumo di pochi generi, come ad esempio delle carni, dei materiali da costruzione, dei foraggi, delle vetture, del gas-luce, dell'energia elettrica, del vino, della birra, e dell'alcool. E siccome è conveniente che anche allo Stato venga riservata una partecipazione sui tributi indiretti sulla spesa, così taluni di questi generi, come l'alcool e il vino tanto largamente consumati, possono essere colpiti da imposte indirette erariali. Gli altri sembrano più adatti per una imposizione dei corpi locali, data la *localizzazione* più spiccata del loro consumo, e la semplicità di accertamento e di riscossione che presentano.

L'imposta comunale sulle carni si può applicare all'atto della macellazione delle bestie, o all'atto dell'introduzione delle carni nei luoghi fissi di vendita, adottando tariffe differenti secondo le speciali condizioni dei comuni e il numero della loro popolazione.

L'imposta sui materiali da costruzione può essere stabilita mediante computo metrico dei vari fabbricati, a seconda della natura e della destinazione di essi e dei materiali impiegati, e tenendo presente tutte le circostanze particolari che possano far presumere maggiore o minore reddito nel proprietario. Convien esentare dal tributo i materiali pei fabbricati inerenti alle industrie, costituendo essi un elemento dell'impresa industriale, da computarsi per fissare il red-

dito di questa. La riscossione dell'imposta può esser fatta a rate, anche piccole, per maggiore comodità dei contribuenti. Può anche concedersi che essa incominci dopo un certo tempo che la costruzione sia a pieno rendimento.

L'imposta sui foraggi si può accertare e riscuotere mediante ruoli nominativi compilati in base agli animali posseduti, e secondo gli usi speciali cui le varie bestie vengono destinate, dal momento che altro è il cavallo di lusso di un signore, altro il mulo del carrettiere o l'asinello del venditore di ortaggi. Nella commisurazione dell'imposta è utile tener conto anche delle condizioni speciali del comune, e di altre circostanze che possono influire sul costo dei vari foraggi consumati dai quadrupedi, e che danno l'indice sul quale si può fissare il tributo per arrivare a colpire in via di approssimazione il reddito del contribuente. Anche per mezzo di ruoli nominativi si possono colpire le varie specie di veicoli, commisurando l'imposta all'uso cui la vettura è destinata, e tenendo calcolo di tutte le circostanze che possono contribuire a far presumere un reddito maggiore o minore nel contribuente.

Nello stabilire l'imposta sugli animali e sui veicoli occorre tener conto del consumo che essi fanno delle strade, e perciò della spesa che provocano per il servizio che vi si riferisce.

La birra può essere colpita per mezzo d'un'imposta sulla produzione, o sulla entrata di questa bevanda nel territorio nazionale.

L'imposta sul consumo del gas-luce e dell'energia elettrica per illuminazione, riscaldamento e forza motrice per uso domestico, può essere accertata mediante contatori meccanici da apporsi nelle officine generatrici della materia imponibile.

Conviene esentare dall'imposta il consumo di questa materia per uso industriale, costituendo esso in tal caso, non più un indice di ricchezza, ma un coefficiente del costo di produzione.

SEZIONE 3

Attribuzione ai soli comuni delle imposte dirette reali sui terreni, sui fabbricati e su parte della ricchezza mobile.

Dal momento che l'azione dello Stato si riferisce più strettamente agli interessi personali e generali degli individui, indipendentemente dalla loro residenza, e che l'azione degli enti locali si riferisce invece più particolarmente ai bisogni speciali degli individui come componenti di diverse collettività, sparse in vari punti del territorio nazionale; e dato che per covrire i fabbisogni finanziari dei diversi enti pubblici occorrono imposte reali e imposte personali, ne viene di conseguenza che per lo Stato sono più adatti i tributi personali, e pei comuni i tributi reali. A tale precipuo argomento che si adduce a favore di questa distinta assegnazione d'imposte, altri se ne sogliono aggiungere, e tutti più o meno importanti e degni di rilievo.

Con la distinzione anzidetta delle due categorie di tributi, e con l'attribuzione di quelli reali ai soli comuni, senza la promiscuità che adesso è usata, i contribuenti possono meglio distinguere gli oneri dell'imposizione dello Stato da quelli dell'imposizione dei comuni, e comparare tali oneri coi rispettivi vantaggi.

La valutazione dei fabbricati, e più ancora quella dei fondi rustici, dovendosi fare per tutti i contribuenti dello Stato, costituiscono delle operazioni che richiedono lungo tempo, e che, una volta compiute, si sogliono far durare a lungo, anche per economia di spese.

Ora può accadere e accade che, durante il periodo non breve che suole intercedere tra una revisione e l'altra, i fondi mutino di valore in misura diversa da regione a regione, e anche da comune a comune, e che di conseguenza si finisca per dar luogo a considerevoli sperequazioni tra contribuenti e contribuenti.

Viceversa, quando le imposte fondiarie sono *localizzate*, tali revisioni possono farsi da ogni comune a brevi intervalli di tempo, secondo l'opportunità di particolari circostanze, e con metodi semplici, celeri e non molto costosi, e ciò contribuisce fortemente a seguire con maggiore approssimazione il reddito mutevole delle proprietà edilizie e

rurali, e quindi a raggiungere e a mantenere una più equa ripartizione del carico tributario tra le singole persone.

Attribuite le imposte fondiari ai comuni e fissate per contingente, l'azione fiscale viene meglio assistita dall'opinione pubblica e dalle autorità locali, ed è stimolato al massimo grado l'interesse vivo e zelante dei contribuenti, i quali sono fortemente spinti a mettere in azione tutte le forze di cui sono capaci per meglio ripartirsi tra loro l'onere del tributo in armonia col reddito individuale.

È alquanto vantaggioso pei contribuenti, specie per quelli della proprietà rurale, e più ancora per le piccole quote, il ratizzare e far scadere il debito dell'imposta in guisa da renderne meno incomodo e meno oneroso il pagamento. Nel fissare le varie scadenze delle singole rate è necessario tener conto dei vari raccolti di derrate agricole nei diversi comuni, e delle differenti condizioni d'ambiente.

Dei gravi inconvenienti delle imposte di famiglia, sul valore locativo, sugli esercizi e sulle rivendite, si è discusso. Esse non esistono in tutti i comuni, sono disciplinate con criteri differentissimi in quelli ove sono stabilite, colpiscono le entrate anzichè nei comuni in cui vengono prodotte in quelli ove sono consumate, e determinano gravi sperequazioni esercitando maggiore pressione sui meno abbienti. La loro abolizione è pertanto di grande utilità pei corpi locali, e serve a dar luogo ad un'imposta unica reale sulla maggior parte dei redditi mobiliari prodotti nei comuni, che può essere stabilita per contingente con cura di evitare le disuguaglianze.

Se il contingente totale delle varie imposte reali dei comuni viene suddiviso in tanti subcontingenti, quanti sono i vari gruppi nei quali si può dividere il reddito a seconda della fonte da cui proviene, si può arrivare ad una ripartizione più equa del carico tributario fra i contribuenti, appunto perchè si mettono in azione le forze che più tendono a mettere in evidenza la quantità del reddito imponibile di ciascuno. Questi gruppi possono essere per esempio i seguenti: terreni; fabbricati ad uso d'abitazione; capitali fruttiferi; industrie e commerci, compresi i fabbricati industriali; arti, mestieri e professioni; stipendi e pensioni.

Per le aziende industriali con stabilimenti in comuni diversi la imposta si può ripartire tra essi in quote proporzionali all'importanza speciale d'ogni singolo stabilimento.

La formazione dei ruoli e la decisione dei reclami si possono affidare a Commissioni comunali e provinciali, e ad una commissione

centrale, da nominarsi tutte con le maggiori garenzie possibili di retto funzionamento.

Dalla imposizione comunale sulla ricchezza mobile conviene di escludere i redditi dei capitali, e i redditi delle più grandi industrie aventi caratteri nazionali, e ciò perchè codesti redditi non hanno il carattere della *localizzabilità*, e perchè è equo lasciare allo Stato una parte dei proventi dell'imposizione reale mobiliare.

Quanto ai tributi sulle aree edilizie, e sui lavori di miglioria ci riferiamo ai capi XI e XII di questo medesimo lavoro.

SEZIONE 4

Imposta generale complementare sul reddito netto a beneficio dello Stato.

È evidente che, tolte allo Stato le imposte reali sulla ricchezza fondiaria e mobiliare, è mestieri assegnargli come compenso una imposta generale complementare sul reddito complessivo delle persone.

Essa, dovendosi sovrapporre al sistema plurimo d'imposte vigente per lo Stato e pei comuni, è necessario che colpisca il reddito, non già nelle sue sorgenti come le singole imposte dirette speciali, ma bensì nel suo ultimo proprietario che ne dispone.

Se ne sostiene l'applicazione a favore dello Stato anche quando le singole imposte dirette particolari sono statali, e ciò, non per correggere gli errori eventualmente commessi nell'accertamento del reddito per i tributi reali, ma per far sì che molti redditi che sfuggono a questi tributi vengano colpiti, e che l'esenzione o il minore aggravio dei redditi minori siano colmati col maggiore aggravio complementare delle più grandi fortune.

Un'imposta di questo genere, cadendo sull'insieme dei redditi d'ogni specie, e potendo perciò seguire l'incremento generale della ricchezza del paese, può dare cospicuo e crescente gettito alle finanze erariali.

Per ottenere da essa un soddisfacente risultato conviene stabilire un'aliquota mite, poichè se questa è alta si riesce a premere molto sui contribuenti, già gravati dai tributi speciali, si provocano grandi malumori e forti reazioni, e si finisce per agevolare le frodi e per conseguire forse un gettito minore. Stabilendo invece un saggio moderato, si genera meno malcontento, si ottiene minore resistenza da parte dei contribuenti e si consegue con molta probabilità un gettito maggiore. Si sostiene pertanto che si possa fissare una aliquota dal $\frac{1}{2}$ al 4 o al 5 per cento, con una lieve progressione.

Se si colpisce l'entrata complessiva del contribuente, senza alcuna detrazione di pesi e di passività, l'imposta acquista un carattere prevalentemente reale, e perde quello personale complementare che le è proprio e che le consente di coesistere meglio con le imposte reali. È necessario perciò che i pesi e le passività che attenuano il

reddito del contribuente vengano detratti, e che si colpisca il reddito netto.

Per colpire proprio il reddito netto della persona, cioè quella entrata periodica che si rinnova costantemente senza fare venir meno la fonte da cui deriva, e che perciò si può spendere lasciando intatta la sua sorgente, è pure necessario di detrarre dalle entrate quei proventi straordinari che acquistano quasi i caratteri degli aumenti patrimoniali.

Nel calcolo dell'imponibile del capo della famiglia occorre tener conto anche dei redditi personali dei singoli componenti di essa, per evitare delle sperequazioni. In questo modo si cerca di adattare il tributo quanto più sia possibile alle condizioni personali del contribuente.

È opinione assai diffusa che convenga adottare un saggio progressivo, perchè si suole attribuire molto peso al carattere che ha la ricchezza di diminuire di valore, nell'apprezzamento subiettivo del suo proprietario, mano mano che essa aumenta. Ciò posto, solo con un saggio progressivo si può ottenere una relativa eguaglianza di sacrificio nei contribuenti. E inoltre con una lieve progressione dell'aliquota si può conseguire un gettito maggiore.

Così si crede che mediante la progressione del saggio si possa riuscire a commisurare il carico dell'imposta alla capacità contributiva del cittadino, aggravando più che proporzionalmente le classi ricche, alleggerendo le medie ed esentando le infime, e si possano colmare talune lacune lasciate dal sistema tributario generale. E si soggiunge da taluni che l'imposta progressiva si può far servire e ripartire meno iniquamente la ricchezza sociale e a migliorare perciò le condizioni delle classi meno favorite dalla fortuna.

Contro la progressività del tributo principalmente si dimostra che essa apporta dei freni alla produzione della ricchezza e all'accumulazione del capitale, e che, fondandosi su criteri non valutabili obbiettivamente, può essere causa di arbitri e quindi di sperequazioni.

Viceversa le imposte a saggio proporzionale uniforme colpiscono obbiettivamente il reddito, indipendentemente dalla persona che lo gode, evitano gli arbitri, e ostacolano meno la produzione, il risparmio e la formazione del capitale.

Tutti codesti argomenti, che s'adducono a favore e contro il saggio progressivo, non sono apprezzabili e determinabili obbiettivamente, contengono molta imprecisione e si prestano a confutazioni.

Essi diventano forze operanti per attuare l'uno o l'altro sistema, a vantaggio di talune o di tal'altre categorie di persone, a seconda del prevalere dei vari interessi in lotta nella determinazione del regime finanziario.

Ciò che con relativa sicurezza si può affermare è che la progressività dell'imposta personale sul reddito, contenuta entro limiti che permettano l'accumulazione capitalistica, si fonda sopra un sentimento della natura umana, per cui si crede che chi ha una maggiore ricchezza è giusto che paghi i tributi in proporzione più forte di chi ha una ricchezza minore.

L'esenzione dall'imposta dei redditi minimi viene determinata, oltre che dagli argomenti svolti nel capo VI, dall'utilità sociale di sgravare la gente minuta dall'onere tributario, e di evitare che le incertezze, le alee, e la variabilità dell'estimazione del reddito rechino grave nocumento alle persone.

Quanto alla misura del minimo reddito da esentarsi non si può stabilire un criterio assoluto, dipendendo essa da varie circostanze di tempo e di luogo. In generale si opina che questo minimo di esenzione, nei paesi non eccessivamente ricchi, sia di circa lire mille, per dare all'imposta una base sufficientemente ampia.

Eque detrazioni possono concedersi in riguardo ai componenti la famiglia del contribuente, sempre in vista del carattere personale del tributo.

In ordine al soggetto imponibile si possono sostenere varie argomentazioni.

Si fa in primo luogo il quesito se sia conveniente colpire le sole persone fisiche, oppure anche gli enti collettivi.

Anzitutto giova rilevare che, essendo le persone collettive una riunione di persone fisiche, non si possono colpire contemporaneamente le collettive e i loro singoli componenti, poichè, se ciò si facesse, si darebbe luogo ad una ingiusta e dannosa duplicazione di tributo. Sicchè o si colpiscono esclusivamente le une, o le altre.

Fra le due specie è preferibile che vengano colpite le persone collettive nell'insieme del reddito loro, sia perchè meno difficile e più economico riesce l'accertamento della materia imponibile, sia perchè, colpendo la collettività, si vengono proporzionalmente a colpire i singoli componenti, sia perchè in certe forme di associazioni, come le anonime, non è possibile l'accertamento delle persone dei singoli soci.

L'imposizione su tali persone collettive non è scevra d'incon-

venienti. Uno di questi è che molti reddituari, che traggono il reddito loro da varie imprese industriali in forma di società anonime, da un lato vengono colpiti come azionisti di queste imprese, dall'altro possono essere anche colpiti dalla medesima imposta come reddituari, in quanto non possono sufficientemente provare l'origine del loro reddito.

È un inconveniente al quale si può in certo modo riparare con le prove indirette che si possono fornire, e col prudente arbitrio delle commissioni che procedono all'accertamento. E pertanto, anche per tali pericoli, è preferibile che si adotti un mite saggio.

In conclusione non scorgiamo motivi plausibili per escludere dall'imposta le società collettive aventi scopi lucrativi. Una eccezione può sostenersi per gli enti che hanno lo scopo della beneficenza, per evidenti motivi di filantropia.

Altri quesiti importanti sorgono in ordine all'imposizione dei cittadini e stranieri residenti nel Regno, pei redditi che si producono in Italia e all'estero.

Si suol sostenere la convenienza di usare un cortese riguardo alla semplicità e cordialità dei rapporti internazionali, per cui può reputarsi utile che gli Stati stabiliscano reciproche esenzioni fiscali pei rispettivi funzionari residenti all'estero.

Altri riguardi possono scaturire dal fatto che si tratti di cittadini o di stranieri, e che i singoli redditi siano prodotti in Italia o all'estero.

Pei cittadini residenti in Italia, che abbiano redditi prodotti esclusivamente nel Regno, è fuor di dubbio che è giusto che vengano colpiti per tutto il reddito loro. Per quelli che abbiano redditi prodotti all'estero può sostenersi che siano colpiti in minore misura, perchè per la parte di reddito straniero non godono i vantaggi che dall'azione dello Stato derivano all'attività produttrice del reddito. Ma se si ritiene che l'imposta è strettamente personale, che il cittadino ha l'obbligo di pagarla in quanto risiede nello Stato e vi gode i servizi pubblici, indipendentemente dalle sorgenti in cui il suo reddito viene prodotto, in tal caso si può accettare l'opinione di coloro i quali sostengono parità di trattamento tra le due categorie di cittadini.

Per gli stranieri domiciliati in Italia l'escludere dalla imposizione solo le entrate prodotte all'estero può ritenersi sostenibile, per

il fatto che lo straniero non ha verso lo Stato in cui risiede quei doveri che ha il cittadino, e per favorire l'immigrazione nella nazione di reddituari forestieri.

Perchè questi siano giustamente colpiti pei redditi prodotti in Italia occorre che vi rimangano con duratura residenza e non per semplice dimora transitoria.

L'imposizione, dato il carattere spiccatamente personale del tributo, è conveniente che abbia luogo nel comune di residenza del contribuente, qualunque sia la situazione delle sorgenti del suo reddito.

Il processo dell'accertamento della materia imponibile non è scevro di difficoltà. Trattasi di procedimenti a basi indiziarie, con indagini difficili e fallaci, e quindi non si riesce ad evitare del tutto le sperequazioni. Il massimo che si può ottenere è di ridurre al minimo le ingiustizie.

Per l'accertamento del reddito complessivo del contribuente giovano naturalmente gli accertamenti fatti per le imposte reali dei comuni, accertamenti che vengono ed essere modificati, ove occorra, dagli elementi diversi dei quali è necessario tener conto.

Le commissioni comunali e provinciali e quella centrale possono coadiuvare l'agente fiscale e possono decidere i reclami.

Il fitto di casa reale o presunto può essere un coefficiente per la determinazione del reddito.

Nei comuni più importanti è più difficile l'indagine diretta per la valutazione del reddito, e suole avere un valore indiziaro maggiore la pigione di casa. Tuttavia è sempre prudente di lasciare la facoltà al fisco e al contribuente di provare che il reddito è diverso da quello che si può presumere dal valore locativo, perchè anche questo è un indice incerto dell'agiatezza del contribuente, essendo determinato da cause diverse, spesso non in armonia con la ricchezza del locatario, le quali possono determinare differenti spese di abitazione fra inquilini aventi lo stesso reddito, o la stessa spesa fra persone aventi redditi diversi. E si noti che pei gradi più elevati di reddituari la spesa per l'abitazione rimane presso che uguale malgrado forti diversità di redditi. Le detrazioni dal reddito presunto, che si sogliono ammettere per il numero dei figli o per circostanze speciali di famiglia del contribuente, per adattare quanto più sia possibile l'imposta alle condizioni subbietive di questi, sono anche giustificate

dal fatto di correggere per codeste categorie speciali di contribuenti l'ineguale espressione del valore locativo.

Per tutti questi vari motivi non si può negare che l'accertamento del reddito imponibile riesce sommamente difficile e non privo di errori, e che solo il prudente arbitrio delle commissioni può in parte mitigare l'intensità dannosa di tali errori.

SEZIONE 5

Mantenimento a beneficio dello Stato di talune imposte indirette con metodi economici di riscossione.

Data la necessità, per la copertura del fabbisogno finanziario degli enti pubblici nelle condizioni attuali di ambiente, di mantenere talune imposte indirette su pochi generi di largo ma non indispensabile consumo le quali si possano riscuotere con metodi economici, è conveniente scegliere quelle sul consumo delle carni, delle bevande, delle vetture, degli zuccheri, del gas-luce e dell'energia elettrica, attribuendone talune ai comuni e tal'altre allo Stato. A questo modo i due enti possono attingere alla fonte di imposizione indiretta, e colpire categorie di persone che senza tale imposizione non riuscirebbero a colpire, o riuscirebbero a colpire in non equa misura.

Per lo Stato, essendo conveniente scegliere merci di consumo generale e diffuso, si possono stabilire le imposte sugli spiriti, sugli zuccheri e sul vino.

Quanto a quelle sugli spiriti e sugli zuccheri l'accertamento si può fare all'atto della fabbricazione dei generi colpiti, e la riscossione al momento della vendita che ne fa il produttore.

L'imposta sul vino può essere accertata e riscossa in vari modi.

Taluno ha proposto un'imposizione sopra la vite, la quale, pur con la lievissima aliquota d'un centesimo, potrebbe produrre in Italia un gettito di circa 100 milioni. Ma un'imposta siffatta riuscirebbe assai difettosa e sperequata, principalmente a causa della varia durata e produttività delle piante.

È perciò preferibile il sistema di assoggettare il vino ad un'imposta di 4 o 5 lire ad ettolitro, da accertarsi all'atto della produzione, mediante la misura della capacità dei vasi vinari, e da farsi pagare dal produttore all'atto della vendita. In questo modo viene avvicinato il momento in cui si paga il tributo al momento del consumo del genere colpito, e viene resa più facile la traslazione sul consumatore.

Con siffatta innovazione il consumo del vino, che attualmente subisce un'imposizione eccessiva e diversa da città a città, a danno del consumatore, della buona e genuina qualità del prodotto, e dell'enologia, viene ad avere un trattamento mite ed uniforme.

SEZIONE 3

L'imposta sul reddito dei capitali e sul profitto delle più grandi industrie a beneficio dello Stato.

I motivi, che possono spingere ad attribuire allo Stato anzichè ai comuni le imposte sul reddito dei capitali e sul profitto delle più grandi industrie, sono molteplici.

I capitali, per la loro mobilità e per la vastità del campo in cui possono essere investiti, e le più grandi industrie per l'espansione dei loro prodotti, rappresentano delle sorgenti di redditi che hanno carattere nazionale, che giovano alla generalità dei cittadini e che sono legate allo Stato da speciali rapporti. Esse costituiscono un patri-monio di tutta la Nazione, e non si possono *localizzare* senza ledere legittimi interessi di talune parti del territorio nazionale.

Dati gli stretti rapporti che tali fonti redditizie hanno con lo Stato, è giusto e conveniente che a vantaggio di esso vengano stabilite le imposte sui redditi loro.

A questo motivo fondamentale si può aggiungere l'altro che i titoli di Stato non potrebbero prestarsi ad un'imposizione comunale, non conoscendosi tutti i possessori di essi.

Quanto alla determinazione dei requisiti, che praticamente convenga di richiedere per caratterizzare le più grandi industrie nazionali, è questione di stabilire certi criteri di massima che diano modo di risolvere la cosa caso per caso. Fra i principali criteri di distin-zione possono annoverarsi: la qualità e l'uso speciale dei prodotti, e l'ammontare del reddito annuo dell'industria.

SEZIONE 7

Adattamento del sistema finanziario comunale alle particolari condizioni dei vari tipi di comuni.

Le condizioni dei comuni non sono eguali, sia per la qualità e il numero della popolazione, che per il carattere speciale dell'attività economica degli abitanti e per la diversa situazione in cui taluni centri possono trovarsi per effetto di varie particolari circostanze.

I grandi centri regionali o provinciali sogliono raccogliere molti reddituari che spendono le entrate provenienti dai loro fondi sparsi nel territorio della regione o della provincia. Questa speciale categoria di cittadini richiede un numero più o meno esteso di maestranze, di operai, d'impiegati, di persone di servizio, e di affiliati, che assieme alle rispettive famiglie vengono a costituire una larga parte della cittadinanza. Altra larga parte della popolazione è costituita delle persone dedite alle industrie, alle professioni e agli affari.

I comuni rurali sono di varia importanza, sia per numero di abitanti che per agiatezza. La loro popolazione è prevalentemente composta di persone dedite all'agricoltura, che passano molta parte delle giornate di lavoro in campagna.

I comuni nei quali fioriscono le industrie manifatturiere sogliono contenere in prevalenza operai dediti al lavoro delle officine.

Vi sono comuni privilegiati che costituiscono centri di villeggiatura, di bagni, di divertimenti, di luoghi di cura, che imprimono caratteri affatto speciali e particolari tanto alla loro popolazione stabile, che a quella di movimento.

Naturalmente nei comuni nei quali prevalga uno degli elementi anzidetti possono coesistere anche, in varie proporzioni, tutti o parte degli altri.

La città capitale ha una struttura propria che contiene elementi diversi da quelli di tutte le altre città, principalmente per la costituzione particolare della sua popolazione. Il Capo dello Stato e la sua Corte, il Parlamento, il Governo, le rappresentanze estere, gli accentramenti dei vari poteri, gli ordini religiosi, le colonie straniere e regionali permanenti, i forestieri di breve dimora e di passaggio

imprimono speciali e distinti caratteri ad una cospicua parte della popolazione, e richiedono un esteso numero di funzionari, di impiegati, di persone di servizio, di addetti e affiliati, che formano un'altra numerosa e distinta parte della cittadinanza. Richiedono pure speciali maestranze, particolari attività industriali e commerciali, e sopra tutto un esteso sviluppo dell'industria degli alberghi, e del movimento dei forestieri in genere.

La capitale, in quanto compendia in sè e rappresenta tutta la Nazione, contiene qualche cosa di comune per tutti gli abitanti di questa, per cui si può dire che per certi riguardi appartiene a tutti coloro che dimorano nel territorio nazionale.

Tutte queste diversità di condizioni, che si riscontrano nei vari tipi di comuni, esercitano naturalmente maggiore o minore influenza sulla loro rispettiva attività economica. Epperò differenze assai notevoli si rilevano tra i servizi pubblici, le spese, e le entrate dei diversi municipi.

E infatti i ristretti servigi che può rendere un piccolo comune rurale sono ben diversi in quantità e in qualità da quelli molto estesi che è chiamata e quasi costretta a produrre una capitale, o un centro popoloso e ricco di regione. Gli abitanti del primo, abituati alla vita semplice e patriarcale dei campi, e generalmente meno ricchi, non sentono tutti quei bisogni che pur troppo provano e si accingono a soddisfare molti dei cittadini dei grandi centri, nati e vissuti fra gli agi e le mollezze, e provvisti in generale di maggiori redditi.

Di conseguenza il fabbisogno finanziario del paesello di campagna è alquanto più ristretto di quello della grande città, e le rispettive ripartizioni dei due fabbisogni tra i contribuenti riescono molto diversi. Mentre il piccolo comune può servirsi per esempio delle sole imposte dirette reali e di qualche tributo indiretto, e con miti aliquote, il grande centro è costretto ad usare aliquote più elevate, ad estendere ed intensificare l'imposizione indiretta e spesso a ricorrere alla imposta personale complementare sul reddito.

Per la capitale, date le sue particolari condizioni, le esigenze del fabbisogno finanziario sono ancora più forti, e per conseguenza è necessario che essa, anche in considerazione dell'utilità che rende a tutti gli abitanti della Nazione, non solo profitti di tutte le entrate proprie dei corpi locali, ma tragga anche vantaggio in congrua misura dei contributi nazionali. Per conseguire ciò occorre che covra

le sue spese pubbliche municipali anche con un equo concorso dello Stato.

È pertanto evidente la necessità di adattare il sistema finanziario dei comuni ai loro diversi tipi, in guisa da poter conseguire una migliore corrispondenza tra il costo e il godimento che i servizi pubblici da essi prodotti determinano nei rispettivi cittadini.

CAPO XVI

Attuazione per ipotesi in uno dei comuni presi a studiare di alcune modificazioni tributarie, e conseguenti pressioni e ripartizioni dei tributi in rapporto alla presunta ricchezza dei loro abitanti e ai servizi pubblici prodotti.

Immaginiamo per ipotesi che nel comune di Torino si siano attuate talune modificazioni fiscali di cui è oggetto il capitolo precedente, e cerchiamo di vedere le pressioni e le ripartizioni tributarie che ne derivano.

Immaginiamo pertanto che in questo comune, nel medesimo anno a cui si riferiscono le nostre indagini del capo XIV :

1. Si sia abolito il dazio di consumo.

2. Le imposte indirette siansi limitate ad alcune di queste voci: carni, materiali da costruzione, foraggi, vetture, gas-luce, energia elettrica, birra, e si siano attuati metodi economici di riscossione.

3. Siansi attribuite esclusivamente al comune le tre imposte dirette reali sui terreni, sui fabbricati e sulla ricchezza mobile, ad eccezione per quest'ultima dei redditi dei capitali e di quelli di alcune grandi industrie.

4. Si siano istituiti i tributi sulle aree edilizie e sui lavori di miglioria.

5. Siasi applicata un' imposta complementare personale sul reddito, per mezzo di centesimi addizionali a quella che si presuppone istituita per lo Stato.

Vediamo anzitutto come, in seguito a queste modificazioni tributarie, possa essere formato il bilancio del comune, rimanendo immutato il fabbisogno finanziario di 14 milioni circa, e supponendo non alienati i beni patrimoniali, e mantenuti in misura presso a poco uguale i diritti e le tasse.

Le entrate di questo bilancio, posto che coi tributi indiretti siano colpite solo le carni, il gas-luce e l' energia elettrica, possono pertanto costituirsi presso a poco nel modo più sotto segnato.

Il consumo della carne a Torino, nel periodo cui si riferiscono queste indagini, viene calcolato in media a chilogrammi 65 per abitante e per anno (1). Si ha perciò un consumo totale di quintali 214,299, che, con un'imposta di L. 15 a quintale, darebbe un gettito di L. 3,214,486.

Il consumo privato del gas, sia per la luce che per il riscaldamento e per altri usi domestici, si calcola in complesso a m. c. 35,511,682, cioè a circa m. c. 107 per abitante e per anno. Stabilito una tariffa graduata secondo le varie applicazioni — in media L. 0,01 per m. c. — si otterrebbe un gettito complessivo di L. 355,116.

Il consumo privato dell'energia elettrica si può calcolare a K. W. O. 5 per abitante e per anno, e perciò ad un complesso annuale di K. W. O. 1,648,455. Un'imposta di L. 0,06 a K. W. O. darebbe perciò un gettito di L. 98,907.

Si otterrebbe così un gettito totale per le tre imposte di L. 3,668,509 che, per arrotondare la cifra, si potrebbe ridurre a L. 3,500,000.

Calcolando il gettito degli altri tributi secondo i dati raccolti nel capo XIV, ad eccezione di quello della ricchezza mobile, che si riduce adesso ai tre quarti dell'intero imponibile perchè un quarto si lascerebbe allo Stato, e fatte le possibili previsioni, si potrebbe formare il seguente prospetto:

Entrate d'un bilancio ipotetico del comune di Torino per l'anno 1905.

Imposte indirette . .	{	Carni	L. 3,214,486	} da ridursi in cifra tonda a	L. 3,500,000
		Gas-luce	» 355,116		
		Energia elettrica »	98,907		
Imposte dirette reali	{	Terreni (26 % sul reddito imponibile) cioè equi- valente alla erariale dello stesso anno . . .	L. 182,000		
		Fabbricati (8 % sul reddito imponibile) . . .	» 2,500,000		
		Ricchezza mobile (10 % sui $\frac{3}{4}$ del reddito impon.)	» 3,515,000		
Imposta sulle aree edilizie			L. 400,000		
Contributo pei lavori di miglioria			» 100,000		
Imposta complementare personale sul reddito			» 1,100,000		
Proventi diversi diritti e tasse afferenti a servizi pubblici . . .			» 1,700,000		
Rendite patrimoniali			» 1,000,000		
				Totale L. 13,997,000	

(1) *Annuario statistico delle città italiane*. Anno III. 1909-1910, pag. 144. Firenze, Alfani e Venturi, editori.

La quota individuale media delle entrate complessive di questo bilancio ipotetico è uguale a quella delle entrate del bilancio reale dello stesso anno, poichè le due cifre si equivalgono nel loro complesso.

Le quote individuali singole delle varie entrate, invece, apportate per ipotesi al nuovo tipo di bilancio, subiscono delle variazioni, in quanto vengono a subire dei mutamenti rispetto alle cifre del primo tipo. Fatte le singole operazioni di divisione si ottengono i risultati che mettiamo a fianco dei risultati ottenuti con le cifre del bilancio reale, e che riassumiamo nel quadro che segue.

Quote individuali di entrata secondo i due predetti tipi di bilancio per il comune di Torino per l'anno 1905.

CATEGORIE DI ENTRATE	Quota per abitante secondo il bilancio reale	Quota per abitante secondo il bilancio ipotetico
Imposte indirette (antico dazio di consumo e nuove imposte indirette). L.	26,47	10,61
Imposte dirette reali (terreni e fabbricati) »	6,17	8,13
» » » (ricchezza mobile) . »	—	10,61
Imposta sulle aree edilizie »	—	1,21
Contributo sui lavori di migliorie . . »	—	0,30
Imposta complemen. person. sul reddito. »	—	3,33
Proventi diversi, diritti, e tasse afferenti a servizi pubblici. »	5,42	5,42
Rendite patrimoniali »	3,08	3,08
Trib. non attuati nel tipo ipotet. di bilancio »	1,55	—
TOTALE L.	42,69	42,69

Si scorge subito che la quota che subisce la maggiore variazione è quella che si riferisce alle imposte indirette di consumo, la quale nel nuovo tipo di bilancio è alquanto più bassa di quella dell'antico. E siccome tali imposte riescono col bilancio reale inversamente progressive, così le modificazioni che per ipotesi si vorrebbero apportare riuscirebbero ad elidere o ad attenuare codesta progressività e rovescio. Di conseguenza aggraverebbero un po' la pressione delle imposte dirette sul reddito, il che sarebbe in armonia con le tendenze democratiche verso la giustizia tributaria.

Cerchiamo ora di vedere come questi nuovi tributi si possano ripartire tra i contribuenti, servendoci delle sette categorie tipiche di famiglie e dei medesimi metodi d'indagine, di cui ci siamo serviti nel capo XIV per la ripartizione delle entrate del bilancio reale di Torino per l'anno 1905.

Consumi medi probabili dei varî tipi di famiglie presi a studiare e pressione delle imposte indirette per l'anno 1905 nel comune di Torino secondo il bilancio ipotetico.

Per le imposte indirette, procedendo nel medesimo modo che per il dazio di consumo, si può costruire questo quadro.

GENERE DI CONSUMO	Tariffa unitaria	Categoria di famiglie A		Categoria B		Categoria C		Categoria D		Categoria E		Categoria F		Categoria G	
		Consumo	Imposta	Consumo	Imposta	Consumo	Imposta	Consumo	Imposta	Consumo	Imposta	Consumo	Imposta	Consumo	Imposta
Carne (per Kg.) . . .	L. 0,15	8	L. 1,20	90	L. 13,50	150	L. 22,50	325	L. 48,75	400	L. 60,00	500	L. 75,00	660	L. 90,00
Gas per vari usi (m. c.)	» 0,01	—	—	—	—	—	—	1800	» 18,00	2400	» 24,00	3600	» 36,00	4500	» 45,00
Energia elettrica (K. W.)	» 0,06	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	400	» 24,00	1200	» 72,00
TOTALE L.	—	—	L. 1,20	—	13,50	—	22,50	—	66,75	—	84,00	—	135,00	—	207,00
Detrazione per la villeggiatura L.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	Metà di 1 mese	3,50	Metà di 2 mesi	11,25	Metà di 3 mesi	25,88
RESTO L.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	80,50	—	123,75	—	181,12

Riducendo questi risultati a quote per mille, in guisa da renderle paragonabili a quelle ottenute nel capo XIV, si può formare quest'altro quadro.

Pressione delle imposte indirette di Torino secondo il bilancio ipotetico.

Quote per ogni mille lire di reddito.

Categoria di famiglie e relativo reddito	Imposte pagate in un anno	Quota d'imposta pagata per 1000 lire di reddito
A — L. 480	L. 1,20	L. 2,50
B — » 1,040	» 13,50	» 12,98
C — » 1,600	» 22,50	» 14,06
D — » 2,600	» 66,75	» 25,67
E — » 5,800	» 80,50	» 13,88
F — » 19,000	» 123,75	» 6,51
G — » 60,000	» 181,12	» 3,02

Anche per cercare la pressione delle imposte dirette reali seguiamo il medesimo procedimento che usammo nel capo XIV. E pertanto, prendendo prima l'80 % del reddito complessivo d'ogni famiglia tipica, e poscia prendendo da questo 80 % la percentuale del reddito della terra, di quello sui fabbricati e del mobiliare, possiamo in via indiziaria ricavare l'imponibile singolo d'ogni famiglia per ciascuno dei tre redditi medesimi. Ottenuto ciò applichiamo le rispettive aliquote e determiniamo l'ammontare delle imposte in esame per ogni famiglia tipica. Eseguiamo così il seguente quadro:

Pressione delle imposte dirette reali.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna	L'80 ^o / ₁₀ del reddito complessivo della famiglia proveniente da fonti entro il territorio del comune	Il reddito dei terreni calcolato nella misura di 0,87 ^o / ₁₀ sulla 2 ^a colonna	Imposta sul reddito dei terreni 26 ^o / ₁₀	Il reddito dei fabbricati calcolato nella misura del 40,26 ^o / ₁₀ sulla 2 ^a colonna	Imposta sul reddito dei fabbricati 8 ^o / ₁₀	I tre quarti del reddito mobiliare calcolato nella misura del 58,87 ^o / ₁₀ sulla 2 ^a colonna	Imposta sul reddito mobiliare 10 ^o / ₁₀	Totale delle tre imposte colonne 4 + 6 + 8	Quota delle tre imposte per 1000 lire di reddito complessivo d'ogni famiglia (1 ^a colonna)
E L. 5,800	L. 4,640	L. 40,36	L. 10,49	L. 1868,06	L. 149,44	L. 2048,67	L. 204,86	L. 364,79	L. 62,90
F » 19,000	» 15,200	» 132,24	» 34,38	» 6119,52	» 489,56	» 6711,18	» 671,11	» 1195,05	» 62,90
G » 60,000	» 48,000	» 417,60	» 108,67	» 19,324,80	» 1545,98	» 21,193,20	» 2119,32	» 3773,87	» 62,90

Quanto alla ripartizione del gettito delle due nuove imposte sulle aree edilizie e pei lavori di miglioria, presunto nella cifra annuale di lire 500,000, non abbiamo dati di fatto per procedere con una relativa approssimazione nello attribuire le rispettive quote d'imposta a ciascuna famiglia contribuente. Siamo perciò costretti a procedere innanzi a via di medie, che si scostano sempre dalle singole cifre delle quali sono costituite, ma che, data la poca entità del gettito delle imposte di cui ci occupiamo, non apportano grandi spostamenti.

Facciamo pertanto a questo modo. Sommiamo il reddito imponibile dei terreni e quello dei fabbricati, che sono i due redditi sui quali è più probabile che cadano i tributi in esame, raddoppiamo tale somma, sia perchè i due imponibili possono essere inferiori alla realtà, sia perchè questi due tributi possono cadere anche sopra altre entrate, e dividiamo il gettito di essi per la somma dei due imponibili raddoppiata. Otteniamo così il coefficiente di pressione di queste due nuove imposte per ogni lira di reddito. Fatti i calcoli si ha che questo coefficiente è di L. 0,0075 per ogni lira di reddito.

Applicando tale coefficiente ai singoli redditi delle famiglie agiate, giusta il quadro che precede, riusciamo a stabilire in un modo qualsiasi, e in una misura tutt'altro che molto approssimata alla realtà, la pressione che cerchiamo.

Costruiamo perciò questo quadro:

Pressione delle imposte sulle aree edilizie e sui lavori di miglioria

Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna	Il reddito dei terreni (0,87 %) sommato a quello dei fabbricati (40,26 %)	Ammontare delle imposte sulle aree e pei lavori di miglioria giusta il coefficiente di L. 0,0075 per ogni lira dei due redditi della precedente colonna	Quota delle due imposte per 1000 lire di reddito complessivo d'ogni famiglia (1. colonna)
E — L. 5,800	L. 1908,42	L. 14,31	L. 2,46
F — » 19,000	» 6251,76	» 46,88	» 2,46
G — » 60,000	» 19,742,40	» 148,06	» 2,46

Per l'imposta complementare personale sul reddito la ripartizione fra i probabili contribuenti si può fare, sempre con non molta approssimazione al vero, sommando i redditi imponibili delle tre imposte dirette reali di Torino, raddoppiandone la somma per le ragioni an-

zidette, e dividendo il gettito della complementare per tale somma raddoppiata. Si ottiene così il coefficiente di L. 0,0065 per ogni lira d'imponibile, da applicare al reddito presunto delle famiglie agiate.

Si può fare pertanto questo quadro, seguendo il metodo del capo XIV.

Pressione dell'imposta complementare sul reddito

1	2	3	4
Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna	Reddito dei terreni (0,87 %); reddito dei fabbr. (40,26 %); reddito mobiliare (58,87 %) sull'80 % della 1ª col. sommati assieme, cioè l'80 % della 1ª colonna	Ammontare dell'imposta complementare giusta il coefficiente di L. 0,0065 per ogni lira dei tre redditi sommati della precedente colonna	Quota dell'imposta per 1000 lire di reddito complessivo d'ogni famiglia (1ª colonna)
E — L. 5,800	L. 4,640	L. 30,16	L. 5,20
F — » 19,000	» 15,200	» 98,80	» 5,20
G — » 60,000	» 48,000	» 312,00	» 5,20

E finalmente, pei proventi diversi, diritti e tasse, e per le rendite patrimoniali, rimanendo identiche le relative cifre, possiamo prendere le quote dei quadri del capo XIV che vi si riferiscono.

Queste quote sono le seguenti.

Pressione dei proventi diversi, diritti e tasse, e delle rendite patrimoniali.

Categoria di famiglie e reddito compl. di ognuna	Quote per 1000 lire di reddito complessivo di ogni famiglia delle due entrate in esame	
	Proventi diversi, diritti e tasse	Rendite patrimoniali
A L. 480	L. —	L. 10,23
B » 1,040	» —	» 10,23
C » 1,600	» 17,12	» 10,23
D » 2,600	» 17,12	» 10,23
E » 5,800	» 17,12	» 10,23
F » 19,000	» 17,12	» 10,23
G » 60,000	» 17,12	» 10,23

Riassumendo in unico prospetto i singoli risultati raccolti nei vari quadri possiamo formare questa tabella:

Pressione tributaria totale giusta il bilancio ipotetico.

Quote per 1000 lire di reddito.

Categoria famiglie e reddito complessivo di ognuna	Imposte indirette Quota per 1000 lire di reddito	Imposte dirette Quota per 1000 lire di reddito	Imposta sulle aree edilizie e contributo di miglioria Quota per 1000 lire di reddito	Imposta complementare personale sul reddito Quota per 1000 lire di reddito	Proventi diversi e tasse Quota per 1000 lire di reddito	Rendite patrimoniali Quota per 1000 lire di reddito	Ammontare di tutte le categorie Quota per 1000 lire di reddito
— L. 480	L. 2,50	—	—	—	—	L. 10,23	L. 12,73
— » 1,040	» 12,98	—	—	—	—	» 10,23	» 23,21
— » 1,600	» 14,06	—	—	—	L. 17,12	» 10,23	» 41,41
— » 2,600	» 25,67	—	—	—	» 17,12	» 10,23	» 53,02
— » 5,800	» 13,88	L. 62,90	L. 2,46	L. 5,20	» 17,12	» 10,23	» 111,79
— » 19,000	» 6,51	» 62,90	» 2,46	» 5,20	» 17,12	» 10,23	» 104,42
— » 60,000	» 3,02	» 62,90	» 2,46	» 5,20	» 17,12	» 10,23	» 100,93

Pressione tributaria totale giusta il bilancio reale.

Quote per 1000 lire di reddito.

Categoria di famiglie e reddito complessivo di ognuna	Ammontare tributario Quota per 1000 lire di reddito
A — L. 480	L. 31,21
B — » 1,040	» 42,98
C — » 1,600	» 61,19
D — » 2,600	» 95,45
E — » 5,800	» 82,51
F — » 19,000	» 72,14
G — » 60,000	» 62,99

Dal semplice confronto delle diverse quote per 1000 di reddito dei due tipi di bilancio in esame è manifesta la differente pressione tributaria d'ognuno di essi sui probabili contribuenti, e risulta precisamente che con le modificazioni in ipotesi viene a prodursi uno sgravio a favore delle classi meno abbienti, e un corrispondente aggravio a danno delle più agiate e delle ricche.

Risulta, altresì, come in entrambi i tipi di bilanci la maggiore pressione fiscale è sopportata da talune classi non molto agiate, ma che questa maggiore pressione, per alcune categorie di famiglie più benestanti o ricche, viene acuita per effetto delle modificazioni apportate per ipotesi al vecchio tipo di bilancio.

La pressione più intensa di queste classi non molto agiate è una delle conseguenze del ristretto reddito loro in rapporto ai bisogni che esse, ciononostante, sentono e sono spinte a soddisfare a

causa del migliorato tenore di vita della generalità dei cittadini, e delle nuove condizioni di ambiente.

Per attenuare gli effetti non buoni di questa più intensa pressione tributaria che grava su tali classi vi è una spiccata tendenza, specie nei popoli più progrediti e più ricchi, ad esentare dalle imposte, non solo i redditi minimi, ma anche i minori, e ad aggravare corrispondentemente le medie e le grandi fortune.

CONCLUSIONE

Lo studio obbiettivo che abbiamo cercato di fare dei fenomeni finanziari dei comuni, e i risultati conseguiti, crediamo che siano sufficienti a mettere il lettore in grado di potere trarre facilmente da sè le necessarie illazioni.

Faremmo a meno pertanto di scrivere queste pagine se non credessimo conveniente di riassumere le conclusioni principali del nostro lavoro.

L'attività economica dei comuni è largamente aumentata da alcuni decennî a questa parte anche in Italia. Quantunque una parte considerevole di questo aumento sia solo apparente, tuttavia si è dimostrato che buona parte di esso è addirittura reale.

Anche le altre attività pubbliche e la privata sono fortemente cresciute da noi, nonostante l'aumento meno largo della ricchezza generale. Questo squilibrio, reso ancora più grave per le private economie dall'iniqua ripartizione del pesante carico tributario dei varî enti pubblici, e dall'azione dannosa delle protezioni legali, contribuisce a produrre una funesta lentezza nel progresso economico, civile e morale della Nazione.

Il nostro regime finanziario generale composto d'una lunga serie di leggi, fatte sotto le urgenti necessità del momento e senza la sufficiente armonia, genera notevoli contraddizioni e sperequazioni. La finanza dei comuni subisce l'effetto dannoso di questo regime, e perciò anche per tale motivo essa si dibatte fra gravi difficoltà e pro-

cede sopra una via intricata e difforme a danno dell'economia dei cittadini. Siamo fortunatamente ancora in tempo per correggere l'azione degli enti pubblici, e spingere il paese verso un avvenire più rigoglioso e felice.

Fra le cause delle cresciute attività economiche pubbliche sono state principalmente messe in rilievo: l'aumento estensivo e intensivo dei bisogni umani; l'azione non corretta degli amministratori; le tendenze democratiche ad accrescere le attribuzioni dei corpi politici per un esagerato concetto di solidarietà sociale, e per una falsa credenza che molte spese si possono agevolmente scaricare sulle sole classi ricche. Questo scarico non può sempre avvenire, principalmente perchè si verificano fenomeni più o meno diffusi di traslazione in forza dei quali il costo dei pubblici servizi, apparentemente riversato sulle sole classi superiori e medie, viene in ultimo stadio a ricadere, tosto o tardi, anche sulle classi inferiori. Il che dimostra pure come siano vani, in parte se non in tutto, molti tentativi delle pubbliche amministrazioni di rivolgere l'azione dell'ente a vantaggio di determinate classi o partiti, e a danno di altri.

La traslazione può attenuare talune ingiustizie tributarie, ma può aggravarne altre, sicchè non bisogna fidarsi molto di essa, e occorre stabilire sin dall'inizio un corretto sistema finanziario.

La scelta dell'attività economica privata o della pubblica, per la più conveniente soddisfazione dei bisogni dei componenti una collettività, dipende caso per caso da apprezzamenti utilitari, da giudizi delle persone investite dei pubblici poteri.

Data la variabilità continua di queste persone e dei loro giudizi, nonchè dell'ambiente e delle circostanze in cui esse agiscono, questa scelta subisce continue variazioni. Da ciò derivano tre principali conseguenze: l'impossi-

bilità di assegnar limiti precisi e costanti all'azione degli enti pubblici; il fatto che un medesimo servizio può passare dall'attività privata alla pubblica, e viceversa; la circostanza che talvolta lo stesso servizio può essere obbietto delle due attività contemporaneamente, come avviene per esempio per la pubblica sicurezza in certi paesi.

*
* *

L'attività economica dei comuni è riassunta ed espressa in cifre dal bilancio di previsione e dal conto consuntivo.

Essa viene tanto meglio regolata nell'interesse d'un numero più esteso di consumatori di servizi pubblici, quanto più ben compilati riescano i bilanci.

Se non è condotta nel modo più conveniente avviene uno squilibrio finanziario e anche uno squilibrio economico.

Ha luogo il primo se le spese non coincidono con le entrate, astrazion fatta dal rapporto tra le spese e la ricchezza dei contribuenti. Si ha lo squilibrio economico quando le spese oltrepassano una conveniente misura, determinata da speciali condizioni d'ambiente e da particolari bisogni e apprezzamenti subbiettivi dei singoli, e quando non sono in armonia con le spese private e col risparmio.

Questi due squilibri sono sintomi esteriori della disarmonia che ha luogo nell'organismo sociale perchè non si realizzano le proporzioni secondo le quali sarebbe conveniente che avvenisse l'impiego della ricchezza per la soddisfazione dei bisogni pubblici e privati, in base ai calcoli utilitari dei singoli.

Lo squilibrio finanziario, potendo generare debiti gravi, prodigalità nelle pubbliche spese e alienazioni onerose di beni demaniali, può produrre nei consociati un impiego antieconomico di beni, o una perdita di ricchezza.

Gli effetti più immediati e più gravi dello squilibrio

economico sono di sottrarre ai contribuenti una somma di beni maggiore di quella che essi, se potessero agire liberamente secondo i propri apprezzamenti, sarebbero disposti a pagare pei servizî pubblici, e di ridurre il fondo loro per le spese private e per l'eventuale risparmio e capitalizzazione.

Naturalmente conviene di evitare l'una e l'altra specie di squilibrio e cercar di raggiungere il pareggio.

L'equilibrio finanziario, tendendo ad evitare gli avanzi e i disavanzi, tende ad avvantaggiare i contribuenti procurando di agevolarli nel far loro tradurre in atto il fondamentale postulato economico del minimo mezzo giusta i calcoli edonistici individuali. Il numero dei contribuenti avvantaggiati è tanto più esteso quanto più il calcolo utilitario collettivo, che determina le spese pubbliche, si avvicina ai calcoli dei singoli individui.

L'equilibrio economico tende a produrre l'effetto di non assorbire per le spese pubbliche molta ricchezza dei singoli privati, e di lasciare a disposizione di costoro sufficiente quantità di beni per sopperire ai bisogni privati e alla capitalizzazione.

Questo benefico effetto vien messo meglio in rilievo dal confronto tra enti pubblici meno progrediti, meno ricchi e caduti nei due squilibri, ed enti pubblici più progrediti e più ricchi.

Si può fare per un comune ciò che si fa per le economie private allorquando si vuol conoscere la condizione e la condotta economica di una famiglia.

Si esamina se questa spende anno per anno, sia direttamente che per mezzo degli enti pubblici, tutto il suo reddito, più di esso o meno. Nel primo caso costituisce un'economia stazionaria, nel secondo un'economia regressiva, nel terzo un'economia progressiva. Essa può fare diverse ripartizioni delle spese fra le varie categorie di

bisogni; e diverse ripartizioni delle utilità prodotte fra i suoi varî membri. La sua condotta è ritenuta buona se si avvicina ad un tipo ideale di famiglia, nel quale per esempio si spenda complessivamente intorno a metà o ai due terzi delle entrate medie effettive, capitalizzando il resto, e si suddividano in eque proporzioni le spese totali fra le varie categorie di bisogni, e i godimenti fra i varî membri della famiglia stessa.

È vero che procedendo a questo modo si conseguono risultati tutt'altro che precisi, non essendo possibile stabilire esattamente: l'entrata totale, la spesa che conviene di fare, il grado dei varî bisogni individuali e i mezzi necessari per la rispettiva soddisfazione, l'equa ripartizione della spesa e dei godimenti, ecc. ecc.

Ma d'altra parte in questi casi non si può procedere che per approssimazione alla verità, per induzioni, e per via di medie, pur conoscendosi che queste non coincidono coi varî termini dai quali provengono.

In sostanza si può affermare che l'ideale economico per una collettività politica sarebbe appunto uno stato di perfetta armonia sociale, in cui ogni componente fosse ad un tempo produttore e consumatore di servizi pubblici, giusta il proprio calcolo utilitario individuale. Ma uno stato siffatto non si è mai raggiunto nelle collettività umane, a causa principalmente della diversità di apprezzamento dei singoli, e delle non buone condizioni di ambiente. A tale stato è solo possibile avvicinarsi più o meno, a seconda dei varî coefficienti individuali e collettivi del momento, e a seconda della maggiore o minore bontà dell'ambiente sociale.

*
* *

Il progressivo aumento delle spese pubbliche e private è un fenomeno generale che si verifica in tutti i paesi.

Enti pubblici, libere associazioni, singoli individui estendono la rispettiva attività economica e quindi i loro bilanci.

Una parte di tale aumento è apparente, e deriva sopra tutto dall'aumento della popolazione e dalla diminuzione del valore della moneta. Della parte d'aumento reale una considerevole porzione non deriva dai bisogni dei singoli ma da cattiva amministrazione. Epperò non tutte le spese comunali vengono impiegate per la produzione dei servizi pubblici, poichè ve ne sono talune che servono per soddisfare particolari interessi. Tanto migliore è l'amministrazione pubblica, tanto minore è quest'ultima categoria di spese.

Mano mano che aumentano intensivamente ed estensivamente i bisogni individuali, tendono ad aumentare le spese pubbliche e quindi il fabbisogno finanziario degli enti.

Le spese pubbliche riescono tanto più economiche quanto più vantaggiosamente vengono trasformate in servizi pubblici, in guisa da costituire un impiego quanto più utile sia possibile di parte della ricchezza totale. Questa produttività delle spese, rispetto ai contribuenti che ne sopportano il carico, si consegue se costoro, almeno in grande maggioranza se non nella totalità, riescono ad ottenere, per mezzo dei servizi pubblici, un'utilità maggiore di quella che avrebbero ottenuto se avessero conservato la libera disponibilità della ricchezza conferita all'ente collettivo col pagamento dei tributi.

*
* *

L'aumento delle spese comunali richiede necessariamente l'aumento delle entrate.

Pei nostri comuni le entrate più importanti sono quelle

che derivano dal dazio di consumo e dalle sovrimposte ai tributi diretti erariali sui terreni e sui fabbricati.

Le entrate provenienti dal patrimonio comunale non sono di grande rilievo da noi, sia per la non larga estensione di esso, sia perchè i municipî, non essendo in generale buoni amministratori, ne ricavano poco reddito. Se si considera che il patrimonio attivo dei comuni è sorpassato da quello passivo, cioè dai debiti, che questi cagionano forti interessi, e che l'attivo rende poco in proporzione alla sua consistenza capitalistica, si scorge quanto sia dannoso il mantenimento di entrambi, e come sia invece conveniente l'alienazione delle attività e il pagamento dei debiti.

Il problema della municipalizzazione dei pubblici servizi, come tutte le questioni che si riferiscono alla estensione delle attribuzioni delle collettività politiche e alla corrispondente limitazione della libera attività privata, è uno di quei problemi che si possono risolvere con approssimazione caso per caso, tenuto calcolo di tutte le circostanze e di tutte le forze favorevoli e contrarie del momento.

La municipalizzazione non è stata largamente attuata, e i suoi risultati non sono stati in media soddisfacenti. Gli enti pubblici, principalmente nelle condizioni presenti di molti comuni, non sono in genere buoni amministratori, e perciò si spiega la tendenza di coloro che principalmente per questo motivo sono contrari alla municipalizzazione.

Uno dei punti fondamentali dell'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni è la capacità amministrativa degli enti pubblici in confronto coi privati; questa capacità è soggetta a continue variazioni col continuo mutare delle condizioni che la determinano, ed è la risultante dei molteplici motivi che spingono e dirigono la condotta degli individui preposti alle pubbliche aziende, all'amministrazione delle quali, per varie cause, non sempre sono delegate persone oneste, capaci e indipendenti. L'amministrazione

di classe o di partito, che suol dominare sovrana nei municipî poco progrediti a favore del partito al potere — il quale spesso non rappresenta che gli interessi d'una minoranza della popolazione, contro una maggioranza inattiva o disordinata — tendendo a produrre artificiali spostamenti di ricchezza a beneficio della classe dominante, può riuscire per mezzo della municipalizzazione a conseguire con maggiore intensità i fini suoi partigiani.

*
* *

Le sovrimposte a tributi erariali diretti sui terreni e sui fabbricati, che dovrebbero essere secondo la nostra legge una imposizione accessoria, complementare, sussidiaria, costituiscono invece, assieme al dazio di consumo, le principali risorse dei nostri municipî. Esse pesano in misura diversa nei varî comuni per la diversità spiccata del saggio con cui sono applicate, e per la diversità di pressione dei tributi erariali a cui sono sovrapposte.

I dazî di consumo, specie come sono ordinati in Italia, presentano gravi difetti, principalmente quello di riuscire progressivi in senso inverso alla ricchezza dei contribuenti, e quindi di gravare più fortemente sulle classi meno abbienti.

Contro tali difetti è notevole il vantaggio che questi tributi non si avvertono dalla maggior parte dei consumatori, in quanto questi non solo riescono a ripartire a piccole dosi nello spazio e nel tempo il peso tributario, mano mano che si svolge la produzione e l'impiego della ricchezza privata, ma spessissimo riescono a confonderlo col prezzo delle merci. Per questo loro carattere particolare provocano minore malcontento nei contribuenti, e hanno una larga applicazione. L'individuo più volentieri contribuisce alle spese pubbliche quando il tributo è dissimulato

con ingegnose parvenze, che quando direttamente vien fatto conoscere. Ma la circostanza di non essere quasi avvertiti da chi li paga, che per un certo aspetto si reputa ed è veramente un vantaggio, è per altri rispetti un grave inconveniente, in quanto toglie ai contribuenti l'occasione di paragonare la pena dei tributi col piacere dei servizi pubblici.

E pertanto, messi in confronto i gravi difetti coi pochi pregi dei dazî di consumo, non si può che desiderare la loro abolizione.

Senonchè non sono poche le difficoltà che allo stato attuale delle finanze dei nostri comuni s'incontrano per la completa abolizione di questo iniquo tributo, e perciò si inclina a ritenere preferibile di arrivare alla sua totale abolizione procedendo per gradi.

L'imposta sugli esercizi e rivendite, quella sul valore locativo e il focatico non hanno avuto una larga applicazione in Italia, principalmente perchè hanno incontrato forti resistenze da parte dei contribuenti, e perchè gli amministratori comunali hanno trovato comodo di servirsi a preferenza del dazio di consumo e delle sovrimposte per covrire il fabbisogno dei comuni. D'altronde sono imposte assai difettose, e la loro poca applicazione è dovuta più al fatto che la nostra legge le rende obbligatorie per potere i comuni eccedere i limiti legali delle sovrimposte, che alle loro qualità intrinseche. Questi loro difetti, e principalmente quello che si riferisce alle difficoltà di determinare con relativa esattezza il reddito imponibile, e le condizioni non molto felici dell'ambiente di molti dei comuni che le hanno applicate, hanno prodotto come conseguenza che tali tributi sono riusciti assai iniquamente divisi fra i contribuenti.

L'imposta sul bestiame, che ha avuto da noi una ristretta applicazione, non può considerarsi che come un'in-

posta indiziaria—e con indici molto fallaci—sul capitale investito nel bestiame. Date le diverse e incostanti relazioni degli oggetti colpiti col reddito dei loro rispettivi possessori, essa riesce alquanto sperequata e apporta danno all'agricoltura e alla pastorizia.

Le imposte sulle vetture, sui domestici, sui cani e su altre manifestazioni della ricchezza sono state assai poco applicate in Italia. Esse mirano a colpire la ricchezza che si può desumere da alcuni indizî che si prendono come immediata materia imponibile. Questi indizî riescono però il più delle volte fallaci, e per tanto non si consegue con questo tributo una giusta proporzione tra esso e il reddito del contribuente.

L'imposta sulle aree edilizie ha avuto una ristrettissima applicazione nel nostro paese, e non si può dire che ne abbia avuto una molto larga all'estero. Trattasi d'una imposta la cui materia imponibile è di difficilissima determinazione, e il cui assetto è assai delicato. Essa richiede, per non essere del tutto arbitraria, molte circospezioni. E difatti i molteplici reclami, le difficoltà e le resistenze che ha suscitato, e i poco soddisfacenti risultati che ha fatto conseguire nei paesi nei quali è stata usata, sono una conferma della sua difficilissima attuazione.

Molti propugnano la municipalizzazione delle aree edilizie per far godere alla collettività il plusvalore di esse. Ma anche per tale municipalizzazione i comuni del genere della maggior parte di quelli da noi studiati non sono sufficientemente adatti.

Un mezzo per conseguire tale scopo, e conseguirlo liberamente e senza alcuna coazione, è quello di favorire la socializzazione per così dire libera di tali aree.

Ammettendo per ipotesi che gli speculatori privati sul suolo urbano, anzichè dei singoli individui, fossero delle estese società anonime per azioni, in tal caso l'incremento

di valore, invece di restare a beneficio di singoli cittadini, resterebbe a vantaggio di collettività d'individui. E questi vantaggi crescerebbero con maggiore diffusione, col crescere più intenso del numero degli azionisti di queste società anonime.

Anche i contributi speciali pei lavori di miglioria, che si fondano sul principio di far concorrere alle spese pubbliche per tali lavori i privati che di essi ritraggano una speciale utilità, sono stati assai poco applicati in Italia. Viceversa essi sono stati largamente in uso all'estero, specie in America e in Inghilterra. Uno degli effetti migliori di tali tributi è di far compiere agli enti collettivi obbligatori grandi miglioramenti pubblici senza grave sacrificio delle finanze delle collettività. Altro benefico effetto è di frenare le eccessive spese per miglirie di lusso, che non rispondano a veri e sentiti bisogni della generalità dei cittadini.

*
* *

I comuni, come gli Stati e gli altri enti pubblici, sogliono fare uso più o meno largo del credito per soddisfare alcuni loro bisogni.

Perchè un debito riesca vantaggioso all'ente che lo fa, è necessario che questo impieghi la ricchezza presa a credito in opere e servizi economicamente produttivi di utilità, in guisa da ottenere una somma di beni maggiore di quella che si deve corrispondere al creditore per interesse e capitale.

Si sente affermare che, grazie alla facilità di far debiti, molti enti e molti privati fanno delle spese improduttive e tendono a rovinarsi. Non c'è dubbio che la facilità di far debiti è uno dei coefficienti occasionali che possono spingere a spender male, ma è d'altra parte certo che la causa vera delle eventuali rovine, cui i debiti oc-

casionalmente possono dar luogo, non consiste nel fatto che i capitali sono stati presi a credito, ma nella circostanza che sono stati investiti in imprese improduttive. Non vi è pertanto ragione di combattere il credito in generale, in vista dei cattivi risultati che taluni, facendone cattivo uso, possono trarne, mentre è indubbiamente assodato che esso può riuscire, e riesce quasi sempre negli ambienti progrediti, ad operare una distribuzione dei capitali disponibili così produttiva di utilità, che questi capitali riescono in complesso, fatte le debite eccezioni, ad essere messi a disposizione di chi sappia ricavarne maggiori vantaggi.

Il problema sulla pressione del prestito in confronto con l'imposta straordinaria è stato largamente discusso, e ha avuto una soddisfacente soluzione. In sostanza si riesce a dimostrare che il prestito determina una pressione economica *attuale* minore di quella *attuale* dell'imposta straordinaria, e ciò, mentre avvantaggia le generazioni presenti in quanto ripartisce meglio fra esse e le future il carico delle spese straordinarie, giova pure per certi riguardi a queste ultime generazioni, in quanto fa sì che esse ereditino, per tale fatto, una migliore situazione economica. Le loro condizioni possono peggiorare perchè i beni degli antenati possono essersi impiegati antieconomicamente, ma in questa ipotesi il peggioramento non deriva dall'essersi prescelto il prestito o l'imposta, ma proviene dal fatto essenziale che gli antenati fecero un cattivo impiego della ricchezza dei contribuenti.

Giusta i risultati indiziarî delle nostre indagini i tributi comunali premono maggiormente sulle classi più o meno agiate con un reddito dalle 2,600 alle 19,000 lire all'anno, e questa maggior pressione è quasi esclusivamente dovuta alla progressione del dazio di consumo in senso inverso alla ricchezza dei contribuenti. Le classi ricche

subiscono un peso tributario minore non solo delle medie, ma anche delle infime se si tien conto del diverso valore subbiiettivo della ricchezza. In complesso la pressione tributaria comunale è alquanto elevata, rispetto alla ricchezza generale, e quest'alta pressione, unita all'altra non meno grave causata dallo Stato e dagli altri enti pubblici obbligatoriî, e alla sottrazione di ricchezza che operano le nostre protezioni legali, genera una situazione economica non eccessivamente felice pei cittadini.

*
* *

I criterî informatori delle principali modificazioni del nostro sistema tributario comunale si fondano su questi due concetti: sul concetto di separare nettamente le fonti di entrate dello Stato da quelle dei comuni, per dare più agio al contribuente di valutare i vantaggi che riceve dai due enti pubblici in rapporto alle contribuzioni che a ciascuno di essi deve corrispondere; sul concetto di conseguire una ripartizione tributaria più equa, o almeno meno iniqua, rendendo i tributi sempre più in armonia con le diverse capacità contributive dei singoli individui.

Si è pertanto principalmente creduto di abolire gli attuali dazî interni di consumo, e le altre imposte consentite in atto ai comuni, di riservare alle finanze locali le imposte reali sui terreni, sui fabbricati e su alcuni redditi mobiliari, nonchè talune imposte indirette, e di stabilire per lo Stato un'imposta personale complementare sul reddito netto del contribuente, con facoltà ai comuni più importanti di mettere dei centesimi addizionali su di essa.

L'abolizione degli attuali dazî apporterebbe molti vantaggi, principalmente perchè farebbe risparmiare le forti spese di riscossione, e perchè, evitando che essi colpissero il reddito in senso inverso al suo ammontare, determi-

rebbe una meno iniqua ripartizione dell'intero carico tributario.

La soppressione delle diverse imposte speciali dei comuni apporterebbe anch'essa considerevoli vantaggi, sopra tutto perchè eviterebbe le forti sperequazioni che esse cagionano fra i cittadini.

Per evitare gli inconvenienti dei dazî, e far fronte anche con talune imposte indirette alle crescenti esigenze dei fabbisogni finanziari degli enti pubblici, si può limitare l'imposizione al consumo di pochi generi e cioè alle carni, ai materiali da costruzione, ai foraggi, alle vetture, al gas-luce, all'energia elettrica, al vino, alla birra e all'alcool. Una parte di queste merci potrebbe essere colpita dai comuni, una parte dallo Stato. Un'imposizione sulla spesa, così ristretta, consentirebbe metodi facili e poco costosi di accertamento della materia imponibile, e di riscossione del tributo.

L'attribuzione ai soli comuni delle imposte dirette reali sui terreni, sui fabbricati e su parte della ricchezza mobile, e l'attribuzione allo Stato di taluni tributi su altre parti della ricchezza mobiliare, e di un'imposta generale complementare sul reddito, possono trovare una sufficiente spiegazione sopra tutto nel fatto che l'azione dello Stato si riferisce più strettamente agli interessi personali e generali degli individui, indipendentemente dalla loro residenza, e che l'azione degli enti locali si riferisce invece più particolarmente ai bisogni speciali degli individui, come componenti di diverse collettività sparse in varî punti del territorio nazionale.

L'imposta complementare sul reddito d'attribuirsi allo Stato, dovendosi sovrapporre al sistema plurimo d'imposte erariali e proprie dei comuni, è necessario che colpisca il reddito, non già nelle sue sorgenti come le singole imposte dirette speciali, ma bensì nel suo ultimo proprietario

che ne dispone. Se ne sostiene l'applicazione a favore dello Stato anche quando le singole imposte dirette particolari sono statali, e ciò, non per correggere gli errori eventualmente commessi nell'accertamento del reddito per i tributi reali, ma per far sì che molti redditi, che sfuggono a questi tributi, vengano colpiti, e che l'esenzione o il minore aggravio dei redditi minori siano colmati col maggiore aggravio complementare delle più grandi fortune.

Le diversità di condizioni che si riscontrano nei diversi tipi di comuni, e cioè nei centri rurali, in quelli ove fioriscono le industrie manifatturiere, nelle grandi città regionali, e nella capitale, esercitano molta influenza sulla loro rispettiva attività economica. Conseguentemente differenze assai notevoli si rilevano tra i servizi pubblici, le spese e le entrate dei diversi municipî.

È pertanto evidente la necessità di adattare il sistema finanziario dei comuni ai loro diversi tipi, in guisa da poter conseguire una migliore corrispondenza tra il costo e il godimento che i servizi pubblici da essi prodotti procurano ai rispettivi cittadini. E così, mentre il piccolo comune rurale rende pochi servizi e può profittare delle sole imposte dirette reali e di qualche tributo indiretto, e con miti aliquote, il grande centro produce molti servizi ed è costretto perciò a servirsi di aliquote più elevate, ad estendere ed intensificare l'imposizione indiretta, e spesso a ricorrere all'imposta complementare personale sul reddito. Per la capitale, date le sue particolari condizioni, e principalmente il fatto che essa rende una certa utilità anche a tutti i cittadini della Nazione, le attribuzioni sogliono essere maggiori, e quindi è necessario che le sue spese, oltre che coi mezzi anzicennati, vengano coperte anche con un concorso più o meno esteso dello Stato.

Attuando le modificazioni tributarie comunali predette si riesce in certa guisa a dimostrare che, per mezzo di esse,

si viene a produrre uno sgravio a favore delle classi meno abbienti, e un corrispondente aggravio a danno delle più agiate e delle ricche. Si dimostra altresì che, tanto con le finanze attuali dei comuni, quanto con le modificazioni ipotetiche da noi studiate, la maggiore pressione fiscale è sopportata da talune classi non molto agiate, e che questa pressione, per alcune categorie di famiglie più benestanti o ricche, viene acuita per effetto delle modificazioni medesime.

La pressione più intensa delle classi non molto agiate è una delle conseguenze del suo ristretto reddito in rapporto ai bisogni che esse, ciononostante, sentono e sono spinte a soddisfare. Per cercare di attenuarla vi è una spiccata tendenza, specie nei popoli più progrediti e più ricchi, ad esentare dalle imposte i redditi minimi e anche i minori, e ad aggravare corrispondentemente le medie e le grandi fortune.



PARTE QUARTA

DOCUMENTI

DOCUMENTO I.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 318.303 ab.

		ENTRATE	
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali L.	658 0
		Proventi diversi. »	184 0
		Dazio di consumo comunale. »	6 679 0
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati. »	842 0
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici. »	74 0
		Tasse di esercizi e rivendite »	128 0
		» sulle vetture pubbliche »	12 0
		» » » private »	50 0
		» sui domestici. »	25 0
		» sul bestiame »	8 0
		» sui cani »	1 0
		» sulle bestie da tiro, da soma e da sella »	80 0
		» scolastiche. »	22 4
		Proventi vendita neve. »	50 0
	TOTALE entrate ordinarie. L.		8 816 5
	Straordinarie L.		300 0
	TOTALE entrate effettive L.		9 116 5
Movimento di capitali		Alienazione di beni . . . L.	»
		Riscossione di crediti . . »	»
		Accensione di debiti . . »	5 623 3
Avanzo d'amministrazione L.			2 791 8
TOTALE DELLE ENTRATE L.			17 531 8

COMUNE DI PALERMO.

L'ANNO 1897.

della ricchezza L. 86.90 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
effettive	Oneri patrimoniali . . . L.	320 634	89	300	»	320 934	89
	Spese generali »	2 203 954	18	456 492	83	2 660 447	01
	Polizia locale ed igiene . . . »	1 253 710	54	20 051	16	1 273 761	70
	Sicurezza pubblica e giustizia »	335 002	22	»	»	335 002	22
	Opere pubbliche »	635 063	02	112 928	87	747 991	89
	Istruzione pubblica »	1 398 638	57	28 200	»	1 426 838	57
	Culto »	169 637	70	»	»	169 637	70
	Beneficenza pubblica . . . »	677 693	36	»	»	677 693	36
	Per il risanamento »	»	»	2 789 760	»	2 789 760	»
Diverse »	»	»	236 634	59	236 634	59	
TOTALI spese effettive . . . L.		6 994 334	48	3 644 367	45	10 638 701	93

DOCUMENTO II.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 146.504 abitanti

ENTRATE			
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali L.	300 46
		Proventi diversi »	100 14
		Dazio consumo comunale »	3 524 60
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . . . »	395 00
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici . . »	85 20
		» di esercizi e rivendite »	40 00
		» sulle vetture pubbliche »	2 00
		» » private »	13 00
		» sui domestici »	19 00
		» sui cavalli da tiro »	10 00
	TOTALE delle entrate ordinarie »		4 489 47
	Straordinarie »		15 0
	TOTALE delle entrate effettive »		4 504 47
Movimento di capitali			
Alienazione di beni »		»	
Riscossione di crediti »		»	
Accensione di debiti »		362 90	
TOTALE DELLE ENTRATE »			
4 867 37			

COMUNE DI CATANIA

L'ANNO 1905.

della ricchezza L. 77.97 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
ttive	Oneri patrimoniali. . . . »	494 215	91	15 789	08	510 004	99
	Spese generali »	1 070 135	39	186 268	30	1 256 403	69
	Polizia locale ed igiene . . »	748 887	45	56 883	»	805 770	45
	Sicurezza pubblica e giustizia »	129 690	29	11 025	»	140 715	29
	Opere pubbliche »	143 981	21	640 907	51	784 888	72
	Istruzione pubblica »	721 010	11	9 442	»	730 452	11
	Culto »	10 500	»	—	»	10 500	»
	Beneficenza pubblica »	433 348	10	72 123	45	505 471	55
TOTALE spese effettive . . »		3 751 768	46	992 438	34	4 744 206	80

DOCUMENTO III.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 20.174 abitanti

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Reudite patrimoniali	L.	42 0
		Proventi diversi	»	4 7
		Dazio di consumo comunale.	»	15 9
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati	»	38 6
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici.	»	2 9
		» esercizi e rivendite.	»	6 5
		» sulle vetture pubbliche	»	10
		» » private	»	5
		» sui domestici.	»	5
		» sul bestiame	»	8 0
		» sui carri	»	6
		TOTALE delle entrate ordinarie		
Straordinarie (sussidi dello Stato e vendite oggetti fuori uso) L.				2 6
TOTALE delle entrate effettive			L.	123 2
Movimento di capitali	{	Alienazione di beni (taglio straord. di boschi) L.		8 0
		Riscossione di crediti	»	6
Avanzo di amministrazione			L.	»
TOTALE DELLE ENTRATE.			L.	131 8

COMUNE DI BRONTE

L'ANNO 1905.

della ricchezza L. 30,45 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
Spese effettive	Oneri patrimoniali L.	20 173	35	1 100	»	21 273	35
	Spese generali »	13 786	80	10 647	25	24 434	05
	Polizia locale ed igiene. . . »	20 115	93	2 650	»	22 765	93
	Sicurezza pubbl. e giustiz. »	2 802	01	600	»	3 402	01
	Opere pubbliche »	3 720	»	8 173	24	11 893	24
	Istruzione Pubblica »	25 145	»	100	»	25 245	»
	Culto »	1 156	»	1 152	»	2 308	»
	Beneficenza »	7 737	74	299	85	8 036	59
TOTALE spese effettive. . . . L.		94 636	83	24 722	34	119 359	17
Acquisto di beni Creazione di crediti Estinzione di debiti	Aquisto di beni »				»		»
	Creazione di crediti »				»		»
	Estinzione di debiti »					6 617	65
Avanzo di amministrazione L.						5 881	20
TOTALE DELLE SPESE L.						131 858	02

DOCUMENTO IV.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 17.682 abitanti

ENTRATE			
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	L. 66 05
		Proventi diversi.	» 6 58
		Dazio di consumo comunale.	» 18 80
		Rimborso dello Stato per soppr. dazio farine »	5 76
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati . . . »	46 73
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici. »	65
		» d'esercizi e rivendite. »	10
		» sulle vetture pubbliche »	5
		» » private »	5
		» sui domestici. »	5
		» » cani »	70
		» di famiglia o focatico. »	20 00
		TOTALE entrate ordinarie.	L. 165 49
	Straordinarie		L. 5 00
		TOTALE delle entrate effettive	L. 170 49
Movimento di capitali		L.	»
Avanzo di amministrazione		L.	»
TOTALE DELLE ENTRATE		L.	170 49

COMUNE DI VIZZINI.

L'ANNO 1905.

della ricchezza L. 42.45 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
effettive	Oneri patrimoniali L.	41 723	61	880	85	42 604	46
	Spese generali »	25 764	»	6 832	68	32 596	68
	Polizia locale ed igiene. . . »	24 795	25	3 326	75	28 122	»
	Sicurezza pubbl. e giustizia »	2 004	14	»	»	2 004	14
	Opere pubbliche »	6 001	31	4 550	»	10 551	31
	Istruzione pubblica »	27 873	62	»	»	27 873	62
	Culto »	3 233	75	»	»	3 233	75
	Beneficenza »	5 346	60	»	»	5 346	60
TOTALE spese effettive. . . . L.		136 742	28	15 590	28	152 332	56
mento di capitali.	Acquisto di beni L.					»	»
	Creazione di crediti . . . »					»	»
	Estinzione di debiti . . . »					1 825	64
anzo di amministrazione. L.						16 333	73
TOTALE DELLE SPESE L.						170 491	93

DOCUMENTO V.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 16.037 a

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	L.	2
		Proventi diversi.	»	9
		Dazio di consumo comunale.	»	12
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati.	»	24
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici.	»	3
		Tasse di esercizi e rivendite	»	4
		» sulle vetture pubbl. priv. e sui dom.	»	1
		» sul valore locativo.	»	9
		» di famiglia o focatico.	»	27
		TOTALE delle entrate ordinarie	L.	94
		Straordinarie	L.	14
		TOTALE delle entrate effettive	L.	109
Movimento di capitali.		Alienazione di beni	L.	»
		Riscossione di crediti.	»	
		Accensione di debiti.	»	50
Avanzo di amministrazione			L.	
TOTALE DELLE ENTRATE			L.	159

COMUNE DI LEONFORTE.

L'ANNO 1905.

e della ricchezza L. 71.76 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
effettive	Oneri patrimoniali L.	9 306	75	»	»	9 306	73
	Spese generali »	9 635	»	9 258	»	18 893	»
	Polizia locale ed igiene. . »	20 765	»	744	»	21 509	»
	Sicurezza pubblica e giust. »	4 068	15	300	»	4 368	15
	Opere pubbliche »	3 917	67	64 200	»	68 117	67
	Istruzione pubblica . . . »	19 524	28	3 458	75	22 983	03
	Culto »	500	»	»	»	500	»
	Beneficenza »	6 759	76	2 851	60	9 611	36
TOTALE delle spese effettive . L.		74 476	59	80 812	35	155 288	94
mento di capitali.	Acquisto di beni . . . L.					»	»
	Creazione di crediti . . »					»	»
	Estinzione di debiti . . »					4 365	73
vanzo di amministrazione L.						»	»
TOTALE DELLE SPESE L.						159 654	67
						=====	==

DOCUMENTO VI.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 13.187 abitanti

ENTRATE

Effettive	Ordinarie		Taglio ordinario di boschi	18 00	
		Rendite patrimoniali	Altre rendite L.	7 40	
		Proventi diversi.	»	20 00	
		Dazio consumo comunale.	»	19 00	
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati	»	12 80	
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici	»	3 00	
		* d'esercizi e rivendite	»	9 00	
		» di famiglia o focatico.	»	9 00	
		TOTALE delle entrate ordinarie L.			87 50
		Straordinarie L.			9 80
TOTALE delle entrate effettive L.			97 40		
Movimento di capitali.		Alienazione di beni . . L.	»		
		Riscossione di crediti . . »	»		
		Accensione di debiti . . »	208 00		
Avanzo d'amministrazione L.			25 36		
TOTALE DELLE ENTRATE L.			330 77		

COMUNE DI LINGUAGLOSSA.

L'ANNO 1905.

della ricchezza L. 21.64 per abitante.

SPESE

	ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
Oneri patrimoniali . . . L.	12 388	69	»	»	12 388	69
Spese generali . . . »	22 773	85	5 693	08	28 466	93
Polizia locale ed igiene. . »	16 803	»	239 266	»	256 069	»
Sicurezza pubbl. e giustizia »	2 250	60	»	»	2 250	60
Opere pubbliche . . . »	6 537	28	718	16	7 255	44
Istruzione pubblica . . . »	18 770	29	»	»	18 770	29
Culto »	127	50	100	»	227	50
Beneficenza »	4 239	44	1 106	60	5 346	04
TOTALE delle spese effettive . L.	83 890	65	246 883	84	330 774	49
Impiego di capitali L.					»	»
Impiego d'amministrazione L.					»	»
TOTALE DELLE SPESE . . . L.					330 774	49

DOCUMENTO VII.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 11.186 abitanti

ENTRATE				
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali.	(Miniera. . . . L. 16 Altre rendite . » 15	
		Proventi diversi.	» 2	
		Dazio di consumo comunale.	» 17	
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati.	» 24	
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici	»	
		Tasse sui domestici.	»	
		» sul bestiame	» 2	
		TOTALE delle entrate ordinarie L.		78
		Straordinarie. L.		5
		TOTALE delle entrate effettive , L.		83
Movimento di capitali.	{	Alienazione di beni . . . L.	»	
		Riscossione di crediti . . . »	2	
		Accensione di debiti . . . »	»	
Avanzo di amministrazione L.		12		
TOTALE DELLE ENTRATE L.			87	

COMUNE DI CENTURIPPE.

L'ANNO 1902.

della ricchezza L. 45.09 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
Oneri patrimoniali	Spese amm.ne miniera . L.	2 236	—	»	»	»	»
	Imposte e tasse »	6 059	67	2 000	»	11 571	41
	Interessi passivi »	1 275	74	»	»	»	»
Spese generali	Spese generali »	14 866	10	4 750	84	19 616	94
	Polizie locali ed igiene . . »	12 276	49	840	»	13 116	49
	Sicurezza pubblica e giustizia »	1 513	»	881	05	2 394	05
	Opere pubbliche. »	3 547	08	10 119	03	13 666	11
	Istruzione pubblica. »	16 305	15	»	»	16 305	15
	Culto »	1 525	50	»	»	1 525	50
» Beneficenza »		6 832	63	2 231	67	9 064	30
TOTALE delle spese effettive L.		66 437	36	20 822	59	87 259	95
Acquisto di beni	Acquisto di beni . . . L.					»	»
	Creazione di crediti . . »					»	»
	Estinzione di debiti . . »					239	08
TOTALE DELLE SPESE L.						87 499	03

DOCUMENTO VII A.

BILANCIO PREVEN

Popolazione 11.186 a

ENTRATE					
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali.	Miniera . . . L.	16	
			Altre Rendite »	15	
		Proventi diversi	»	4	
		Dazio di consumo comunale	»	13	
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati	»	30	
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici	»		
		Tasse sui domestici	»		
		Tasse sul bestame	»	2	
	TOTALE delle entrate ordinarie.			L.	83
	Straordinarie			L.	
TOTALE delle entrate effettive			L.	83	
Movimento di capitali.		Alienazione di beni . . . L.	»		
		Riscossione di crediti . . . »	1		
		Accensione di debiti . . . »	»		
Avanzo d'amministrazione			»		
TOTALE DELLE ENTRATE.				L.	84

DOCUMENTO VII. B

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 11. 186 a

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	{ Miniera . . . L.	16
			{ Altre rendite. »	15
		Proventi diversi	»	4
		Dazio di consumo comunale	»	13
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . . .	»	39
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici . .	»	
		» sui domestici	»	
		» sul bestiame	»	2
		TOTALE delle entrate ordinarie L.		92
	Straordinarie		
TOTALE delle entrate effettive			92	
Movimento di capitali		{ Alienazione di beni. . . L.		
		{ Riscossioni di crediti . . »		
		{ Accensioni di debiti . . »		
Avanzo d' amministrazione			L.	
TOTALE DELLE ENTRATE L.			93	

COMUNE DI CENTURIPPE

R L'ANNO 1904

e della ricchezza L. 45.09 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
Oneri patrimoniali	Spese Amm.ne miniera. . . L.	1 936	»	»	»	1 936	»
	Imposte e tasse »	6 059	67	»	»	6 059	67
	Interessi passivi »	1 256	23	»	»	1 256	23
Spese generali »		19 339	10	3 903	71	23 242	81
Polizia locale ed igiene . . »		12 192	49	444	»	12 636	49
Sicurezza pubblica e giustizia »		1 528	75	890	76	2 419	51
Opere pubbliche »		2 110	59	10 350	37	12 460	96
Istruzione pubblica »		16 971	98	»	»	16 971	98
Culto »		1 525	50	»	»	1 525	50
Beneficenza »		6 104	75	2 912	25	9 017	»
TOTALE delle spese effettive L.		69 025	06	18 501	09	87 526	15
		=====	=====	=====	=====	=====	=====
Acquisto di beni L.						»	»
Creazione di crediti . . . »						»	»
Estinzione di debiti . . . »						258	59
Avanzo d'amministrazione. L.						5 650	35
TOTALE DELLE SPESE . . . L.						93 435	09
						=====	=====

DOCUMENTO VII. C

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 11,186 a

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	Miniera »	5
			Altre rendite »	15
		Proventi diversi »	5	
		Dazio di consumo comunale »	13	
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . . . »	58	
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici . . »		
		» sui domestici »	2	
		» sul bestame »	20	
		TOTALE delle entrate ordinarie »	101	
	Straordinarie			46
TOTALE delle entrate effettive »			105 7	
Movimento di capitali		Alienazione di beni »	»	
		Riscossione di crediti »	3	
		Accensione di debiti »	»	
Avanzo d' amministrazione »				»
TOTALE DELLE ENTRATE »				106 1

COMUNE DI CENTURIPPE

R L'ANNO 1905.

e della ricchezza L. 45,09 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
Oneri patrimoniali	Spese Amm.ne e miniera . . »	393	»	»	»	»	»
	Imposte e tasse. »	6 059	67	7 346	78	15 045	34
	Interessi passivi »	1 245	89	»	»	»	»
Spese effettive	Spese generali »	18 767	10	3 803	71	22 570	81
	Polizia locale ed igiene . . »	12 192	49	1 406	55	13 599	04
	Sicurezza pubblica e giustizia »	1 537	92	313	24	1 851	16
	Opere pubbliche »	2 056	86	20 673	60	22 730	46
	Istruzione pubblica »	16 712	40	»	»	16 712	40
	Culto »	1 525	50	»	»	1 525	50
	Beneficenza »	5 468	25	500	»	5 968	25
TOTALE delle spese effettive. . . »		65 959	08	34 043	88	100 002	96
Movimento di capitali		Acquisto di beni. . . . »				»	»
		Creazione di crediti. . . »				»	»
		Estinzione di debiti . . »				268	93
Avanzo d'amministrazione »						5 872	69
TOTALE DELLE SPESE . . . »						106 144	58

DOCUMENTO VIII.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 11.181 abitanti

ENTRATE			
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali L.	24
		Proventi diversi »	9
		Dazio consumo comunale »	10
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . . »	30
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici . »	1
		» di esercizi e rivendite »	1
		» sulle vetture pub. e priv. e sui dom. . »	
		» sul bestiame »	2
		» sulle bestie da tiro, da sella e da soma . »	1
		» » acque gazoze »	
	TOTALE delle entrate ordinarie »		82
	Straordinarie »		1
	TOTALE delle entrate effettive »		84
Movimento di capitali		Alienazione di beni »	
		Riscossione di crediti »	
		Accensione di debiti »	21
Avanzo d'amministrazione »			8
TOTALE DELLE ENTRATE »			113

COMUNE DI REGALBUTO

L'ANNO 1905.

della ricchezza L. 53.35 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
attive	Oneri patrimoniali. »	13 545	60	3 150	»	16 695	60
	Spese generali »	19 480	19	7 430	90	26 911	09
	Polizia locale ed igiene . . . »	12 718	30	1 288	»	14 006	30
	Sicurezza pubblica e giustizia »	1 900	73	500	»	2 400	73
	Opere pubbliche »	3 479	54	5 600	»	9 079	54
	Istruzione pubblica »	20 048	07	750	»	20 798	07
	Culto »	678	50	—	»	678	50
	Beneficenza »	3 316	12	363	65	3 679	77
TOTALE delle spese effettive . . . »		75 167	05	19 082	55	94 249	60

DOCUMENTO IX.

BILANCIO PREVEN

Popolazione: 6.325 a

ENTRATE			
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	<div>Miniera. L. 100</div> <div>Altre rendite. » 8</div>
		Proventi diversi. »	
		Dazio di consumo comunale. »	—
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati. »	6
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici. »	
	TOTALE delle entrate ordinarie. L.		115
	Straordinarie L.		6
TOTALE entrate effettive L.		122	
Movimento di capitali.		<div>Alienazione di beni . . . L.</div> <div>Riscossione di crediti . . »</div> <div>Accensione di debiti . . »</div>	
Avanzo d'amministrazione L.			15
TOTALE DELLE ENTRATE L.			137
			===

COMUNE DI ASSORO.

L'ANNO 1902.

della ricchezza L. 48.09 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI	
Spese effettive	Spes. amm. min. L.	16 884					
	Oneri patr. { Imposte e tasse »	4 799	97	2 500	»	26 811	61
	{ Interessi passivi »	2 627	64				
	Spese generali »	11 089	67	31 580	35	42 670	02
	Polizia locale ed igiene . »	12 796	50	18 997	65	31 794	15
	Sicurezza pubblica e giustizia »	764	84	235	»	999	84
	Opere pubbliche »	9 482	49	7 157	27	16 639	76
	Istruzione pubblica »	8 199	80	200	»	8 399	80
	Culto »	3 291	50	1 000	»	4 291	50
	Beneficenza pubblica . . . »	3 616	15	765	»	4 381	15
TOTALE delle spese effettive . L.		73 552	56	62 435	27	135 987	83
Acquisto di beni L.						»	»
Estinzione debiti »						2 011	44
Creazione crediti »						»	»
Avanzo d' amministrazione »						—	—
TOTALE DELLE SPESE L.						137 999	27

DOCUMENTO IX. A

BILANCIO PREVEN

Popolazione: 6.325 a

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali.	Miniera . . . L.	100
			Altre rendite »	8
		Proventi diversi »		
		Dazio di consumo comunale. »		
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . »		4
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici. »		
		TOTALE delle entrate ordinarie L.		113
	Straordinarie L.			13
	TOTALE delle entrate effettive L.			127
Movimento di capitali . . .		Alienazione di beni L.		»
		Riscossione di crediti »		»
		Accensione di debiti »		60
Avanzo di amministrazione L.				6
TOTALE DELLE ENTRATE. L.				194

COMUNE DI ASSORO.

R L'ANNO 1903.

e della ricchezza L. 48.09 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE	STRAORDINARIE	TOTALI		
Spese effettive	Oneri patrimoniali { Spese ammine miniera . L.	21 884 »				
	{ Imposte e tasse »	7 164 »	7 857 94	39 426	57	
	{ Interessi passivi »	2 520 63				
	Spese generali »	12 322 67	14 827 32	27 149	99	
	Polizia locale ed igiene . . »	14 220 50	66 194 »	80 414	50	
	Sicurezza pubblica e giustizia »	771 52	240 »	1 011	52	
	Opere pubbliche. »	9 524 97	11 900 43	21 425	40	
	Istruzione pubblica. »	8 791 06	4 400 »	13 191	06	
	Culto »	3 291 50	1 000 »	4 291	50	
	Beneficenza »	3 471 20	1 606 50	5 077	70	
TOTALE delle spese effettive L.		83 962 05	108 026 19	191 988	24	
Acquisto di beni L.	{ Creazione di crediti »	Acquisto di beni L.	»	»	»	
		Creazione di crediti »	»	»	»	
		Estinzione di debiti »	2 118	45		
Avanzo d' amministrazione L.				»	»	
TOTALE DELLE SPESE L.				194 106	69	

DOCUMENTO IX. B

BILANCIO PREVEN

Popolazione: 6.325 a

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	{ Miniera . . . L.	100
			{ Altre rendite. »	8
		Proventi diversi	»	
		Dazio di consumo comunale	»	
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati	»	4
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici	»	
	Straordinarie	TOTALE delle entrate ordinarie L.		113
		»	24
		TOTALE delle entrate effettive	»	138
		Movimento di capitali	{ Alienazione di beni. . . L.	»
			{ Riscossione di crediti. . . »	»
			{ Accensione di debiti . . . »	60
		Avanzo d' amministrazione L.		5
		TOTALE DELLE ENTRATE L.		203

COMUNE DI ASSORO

R L'ANNO 1904

e della ricchezza L. 48.09 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE		STRAORDINARIE		TOTALI		
Attive	{ Oneri patrimoniali	Spese ammine miniera. . . L.	22 884	*	»	»	»	»
		Imposte e tasse »	7 585	»	6 200	»	39 078	95
		Interessi passivi »	2 409	95	»	»	»	»
	Spese generali »		13 873	67	14 930	»	28 803	67
	Polizia locale ed igiene . . »		14 008	50	67 144	»	81 152	50
	Sicurezza pubblica e giustizia »		819	22	250	»	1 069	22
	Opere pubbliche »		9 609	68	15 087	69	24 697	37
	Istruzione pubblica »		8 841	06	4 300	»	13 141	06
	Culto »		3 091	50	1 000	»	4 091	50
Beneficenza »		4 471	20	1 606	50	6 077	70	
TOTALE delle spese effettive L.		87 593	78	110 518	19	198 111	97	
		=====		=====				
Acquisto di beni L.						»	»	
Creazione di crediti . . . »						»	»	
Estinzione di debiti . . . »						5 425	98	
Avanzo d'amministrazione. L.						»	»	
TOTALE DELLE SPESE L.						203 537	95	
						=====		

DOCUMENTO IX. C

BILANCIO PREVEN

Popolazione: 6.325 a

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	Miniera L.	100
			Altre rendite . . . »	8
		Proventi diversi. »		3
		Dazio consumo comunale. »		—
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati . . . »		4
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici . »		
	TOTALE delle entrate ordinarie L.			117
	Straordinarie L.			5
	TOTALE delle entrate effettive L.			123
Movimento di capitali.		Alienazione di beni . . . L.	»	
		Riscossione di crediti . . »	»	
		Accensione di debiti . . »		60
Avanzo d' amministrazione L.				13
TOTALE DELLE ENTRATE. L.				197

3 della ricchezza L. 48.09 per abitante.

fettive

		ORDINARIE	STRAORDINARIE	TOTALI
effettive	Spes. amm. min. L.	24 884	»	
	Oneri patr. Imposte e tasse »	6 867	» 3 700 »	37 741
	Interessi passivi »	2 290	»	
	Spese generali »	15 701	16 17 791 88	33 493 04
	Polizia locale ed igiene. . »	13 561	» 66 794 »	80 355 »
	Sicurezza pubb. e giustizia »	823	86 250 »	1 073 86
	Opere pubbliche »	8 949	81 11 200 »	20 149 81
	Istruzione pubblica »	11 952	46 400 »	12 352 46
	Culto »	2 891	50 600 »	3 491 50
	Beneficenza »	4 444	22 1 606 50	6 050 72
TOTALE delle spese effettive . L.		92 365	01 102 342 38	194 707 39
mento di capitali	Acquisto di beni. L.		»	»
	Creazione di crediti »		»	»
	Estinzione di debiti. »			2 349 89
anzo d'amministrazione L.				»
TOTALE DELLE SPESE L.				197 057 28

DOCUMENTO X.

BILANCIO PREVEN

Popolazione: 4.600 a

ENTRATE

Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	L.	3
		Proventi diversi.	»	1
		Dazio di consumo comunale.	»	4
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati.	»	10
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici.	»	
		» di esercizi e rivendite	»	
		» sulle vetture pubbliche	»	1
	Straordinarie	» sul bestame	»	4
		» di famiglia o focatico.	»	6
		TOTALE delle entrate ordinarie	L.	38
		TOTALE delle entrate effettive	L.	38
Movimento di capitali.		Alienazione di beni	L.	»
		Riscossione di crediti.	»	»
		Accensione di debiti.	»	»
Avanzo di amministrazione			L.	»
TOTALE DELLE ENTRATE			L.	38

COMUNE DI MOTTA.

R L'ANNO 1904.

3 della ricchezza L. 41.42 per abitante.

SPESE

		ORDINARIE	STRAORDINARIE	TOTALI
effettive	Oneri patrimoniali L.	5 601 02	» »	5 601 02
	Spese generali »	3 991 25	3 292 74	7 283 99
	Polizia locale ed igiene. . »	3 849 10	144 »	3 993 10
	Sicurezza pubblica e giust. »	329 03	500 »	829 03
	Opere pubbliche »	1 601 07	1 340 »	2 941 07
	Istruzione pubblica . . . »	7 774 54	» »	7 774 54
	Culto »	580 »	» »	580 »
	Beneficenza »	1 237 23	290 »	1 527 23
TOTALE delle spese effettive . L.		24 963 24	5 566 74	30 529 98
mento di capitali.	Acquisto di beni L.		» »	
	Creazione di crediti . . »		» »	
	Estinzione di debiti . . »			6 476 35
vanzo di amministrazione L.				1 633 57
TOTALE DELLE SPESE L.				38 639 90
				=====

DOCUMENTO XI.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 490.084 abitanti

ENTRATE			
Ordinarie	Rendite patrimoniali L.	1 540 9	
	Proventi diversi »	5 698 7	
	Dazio consumo comunale »	12 225 9	
	Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . . »	5 268 0	
	Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici . »	1 020 4	
	Tasse esercizi e rivendite dei generi non riservati al monopolio dello Stato. . . . »	1 020 0	
	Tasse sulle vetture pubbliche »	39 0	
	» » » private »	75 0	
	» sui domestici »	115 0	
	» » cavalli di lusso e di comodo privato »	50 0	
	» sul valore locativo delle abitazioni . »	1 110 0	
	» sui cani. »	140 0	
	» sugli spettacoli e trattenimenti pubbl. »	100 0	
	» per esposizioni tende, tavolini, sedie, ditte, vetrine »	155 0	
	» sulla fabbricazione delle acque gassose »	76 0	
	Aumento per l'applicazione delle diverse tasse nel territorio aggregato di Greco . . »	10 0	
	TOTALE delle entrate ordinarie . . L.		28 644 08
	Straordinarie »	230 50
	TOTALE delle entrate effettive . . »		28 874 58
Movimento di capitali . .	Alienazione di beni e diritti patrimoniali . »	1 200 00	
	Riscos. di somme depositate provvisoriamente »	7 000 00	
	Mutui passivi »	»	
Fabbisogno a pareggio per l' esercizio 1905. »		5 085 30	
TOTALE DELLE ENTRATE . . . L.		42 159 88	

COMUNE DI MILANO

L' ANNO 1905

della ricchezza L. 313,91 per abitante.

SE	OBBLIGATORIE		FACOLTATIVE		TOTALI
	ORDINARIE	STRAORDINARIE	ORDINARIE	STRAORDINARIE	
ri pa-					
moniali L.	5 636 693 20	54 500 00	»	»	5 691 193 20
se ge-					
ali . »	5 386 310 50	669 169 05	1 005 467 00	236 000 00	7 296 946 55
izia ed					
ene . »	3 690 239 53	2 597 728 00	36 250 00	»	6 324 217 53
urezza					
ustizia »	644 018 33	45 500 00	400 947 50	103 500 00	1 193 965 83
ere pub-					
che . »	2 403 291 64	1 211 866 26	»	»	3 615 157 90
ruzione					
ubblica »	3 118 630 34	1 794 884 00	919 651 17	2 000 00	5 835 165 51
lto . »	3 640 71	500 00	»	»	4 140 71
eficenza »	982 022 25	55 000 00	439 000 00	410 000 00	1 886 022 25
e effettive L.	21 864 846 50	6 429 147 31	2 801 315 67	751 500 00	31 846 809 48
ento di capitali					
	Acquisto diritti patrimoniali, migliorie, affrancazioni ecc. L.				2 546 333 33
	Mutui attivi, deposito provvisorio di somme »				7 000 000 »
	Estinzione di debiti »				766 741 20
	TOTALE DELLE SPESE . . L.				42 159 884 01

DOCUMENTO XI 4.

Le principali rendite ordinarie (obbligatorie e facoltative)

RENDITE	C O N S U				
	1874	1879	1884	1889	1894
Fitti attivi reali e figurativi	710 942 60	1 147 199 26	1 026 679 60	1 177 123 24	1 126 7
Dazio consumo (escluso il dazio governativo e depurato dalle rifusioni) (nel 1889 ebbe effetto la riforma tributaria).	4 476 385 23	4 907 575 39	5 797 363 42	7 429 254 43	7 896 1
Sovrimposta fondiaria sui fabbricati e terreni	2 150 732 90	3 056 728 15	3 232 839 12	3 685 536 63	4 415 5
Vetture e domestici	184 532 24	203 157 75	205 993 75	206 503 75	204 4
Esercizi e rivendite (nel 1903 venne modificata la tariffa)	374 657 50	467 431 85	549 341 70	598 331 15	638 1
Cavalli di lusso	50 360 00	46 120 00	40 640 00	36 560 00	34 3
Cani	23 372 51	37 819 00	77 340 00	60 060 00	61 0
Tasse diverse.					
Velocipedi	»	»	»	»	»
Valore locativo	»	»	»	»	»
Occupazioni aree, tende, tavolini ecc.	69 320 30	87 406 59	100 399 86	143 711 47	164 14
Spettacoli teatrali	»	»	»	»	»
Diverse (dopo il 1894 cessò la partecipazione all'imposta di R. M.)	»	246 462 86	275 932 11	240 635 15	295 11
Proventi e rimborsi servizio mortuario — cessione spazi e colombari ai cimiteri	263 205 22	372 043 22	426 563 84	646 842 70	708 97
Macello pubblico compresa tassa macellazione	6 000 00	12 810 00	12 810 00	386 852 94	464 11
Tramvie	»	»	200 086 75	262 696 15	308 15
Acqua Condotta	»	»	»	2 966 55	116 51
Fognatura	»	»	»	»	32 50

Comune di Milano dal 1877 al 1906.

I V O					PREVENTIVO	
	1901	1902	1903	1904	1905	1906
009 19	1 208 878 44	1 228 430 80	1 248 632 27	1 277 133 96	1 295 039 25	1 393 090 00
771 46	10 993 890 72	12 051 172 23	11 949 266 17	12 161 397 05	12 225 935 38	13 723 574 09
824 90	5 047 098 78	5 090 978 34	5 174 299 60	5 224 547 48	5 268 035 03	5 449 000 91
125 00	203 075 00	209 827 50	220 671 25	233 160 00	229 000 00	237 500 00
892 75	751 687 95	788 717 50	948 727 93	1 009 034 95	1 020 000 00	1 100 000 00
600 00	47 180 00	48 400 00	49 380 00	50 890 00	50 000 00	51 000 00
760 00	112 470 00	123 420 00	134 340 00	140 820 00	140 000 00	154 000 00
022 30	67 799 45	76 120 01	78 000 00	98 565 05	100 000 00	112 000 00
565 60	1 021 980 79	1 049 987 34	1 084 126 16	1 131 347 30	1 110 000 00	1 190 000 00
576 27	191 370 79	204 073 10	209 508 71	221 010 08	218 451 00	233 500 00
»	»	41 105 05	92 820 35	100 142 45	100 000 00	110 000 00
842 35	7 070 00	47 609 30	85 600 00	76 044 00	76 000 00	76 000 00
388 44	1 000 887 11	976 170 28	906 936 18	1 003 714 97	941 250 00	1 018 000 00
545 38	569 261 74	576 093 72	574 551 91	569 868 01	591 950 00	611 850 00
836 40	1 450 081 15	1 463 015 32	1 680 601 39	1 862 596 01	1 972 273 47	2 080 775 00
380 20	609 812 18	755 634 30	868 719 20	1 042 030 76	1 178 600 00	1 575 000 00
694 95	149 743 96	173 102 73	205 275 68	294 598 56	314 000 00	350 00000

DOCUMENTO XI B.

Le principali spese ordinarie (obbligatorie e facoltative)

S P E S E	C O N S U M I				
	1874	1879	1884	1889	1894
<i>Interessi passivi e relative imposte e tasse L.</i>	3 076 489 50	3 479 791 07	3 583 939 58	4 176 688 56	4 785 175 12
<i>Imposte fabbricati, di R. M. e manomorte (dedotte quelle assegnate ai servizi speciali)</i>	187 447 47	309 079 04	286 133 15	327 514 12	287 175 12
<i>Manutenzione fabbricati; gestione galleria V. Em. e palazzi annessi (compresa l'imposta fabbricati) »</i>	101 918 86	138 375 72	257 741 72	227 156 68	203 175 12
<i>Spese generali d'ufficio e d'amministrazione »</i>	1 089 943 46	1 287 499 30	1 338 039 08	1 496 915 64	1 516 175 12
<i>Pensioni e provvigioni (compreso il contributo comunale al nuovo fondo). . . . »</i>	182 885 85	223 405 42	275 276 12	414 623 08	658 175 12
<i>Spese d'amministrazione per la gestione del dazio consumo (escluso il canone governativo e le pensioni al personale quiescente) »</i>	585 781 62	698 111 60	772 692 73	881 741 66	891 175 12
<i>Spese di giustizia e di sicurezza pubblica »</i>	216 990 95	240 779 78	277 911 11	352 066 00	367 175 12
<i>Igiene, assistenza e vigilanza medica, sorveglianza urbana, servizio mortuario, cimitero, macello »</i>	382 119 70	557 125 04	656 234 98	880 195 62	981 175 12
<i>Beneficenza »</i>	529 722 15	582 330 20	707 351 45	876 646 32	905 175 12
<i>Istruzione pubblica »</i>	620 857 60	879 582 31	1 281 728 10	1 640 977 29	2 078 175 12
<i>Corpo di musica e Teatro della Scala »</i>	249 659 34	245 727 79	259 370 59	300 565 40	305 175 12
<i>Polizia stradale ed innaffiam. »</i>	153 240 43	156 508 94	186 115 34	293 639 80	357 175 12
<i>Sgombrò nevi »</i>	138 747 30	169 526 80	61 626 19	243 292 31	175 175 12
<i>Opere pubbliche ordinarie, manutenzione strade, piazze, passeggi, canali, fontane, (compreso il person. tecnico) »</i>	380 969 39	402 089 82	429 034 93	689 418 34	755 175 12
<i>Illuminazione pubblica. . . »</i>	362 593 33	372 036 32	408 063 67	552 346 27	625 175 12
<i>Estinzione incendi »</i>	85 511 26	73 511 76	131 851 33	151 909 59	177 175 12
<i>Tramvie (compresa l'imposta di R. M. e le spese generali) »</i>	»	»	»	23 903 87	27 175 12
<i>Acqua condotta »</i>	»	»	»	10 122 32	31 175 12
<i>Fognatura »</i>	»	»	»	»	23 175 12

comune di Milano dal 1874 al 1906

I V O					PREVENTIVO	
1899	1901	1902	1903	1904	1905	1906
771 51	5 197 388 44	5 095 304 50	5 000 281 04	4 975 995 13	4 971 744 40	5 021 715 18
938 51	344 173 55	344 387 70	329 751 03	351 182 08	372 948 98	378 578 96
071 53	355 655 67	408 305 76	397 964 61	390 695 97	447 166 35	490 797 21
724 07	1 920 123 80	1 933 801 41	2 017 535 31	2 032 766 32	2 167 642 50	2 256 055 00
226 59	1 158 539 11	1 246 233 82	1 318 119 02	1 384 178 81	1 592 000 00	1 760 000 00
545 37	1 336 077 96	1 392 562 86	1 408 965 04	1 440 199 63	1 451 797 00	1 473 129 95
052 23	542 546 23	540 033 82	565 841 51	582 476 32	644 018 33	647 610 00
742 66	1 301 621 06	1 419 247 52	1 486 636 97	1 525 250 87	1 845 106 20	1 952 975 00
301 17	1 118 583 58	1 233 250 69	1 251 306 75	1 346 287 23	1 421 022 25	1 462 025 00
853 47	2 805 849 23	2 985 212 04	3 236 491 86	3 598 978 78	4 038 281 51	4 362 390 34
176 97	197 308 09	199 271 22	111 028 09	115 180 93	118 117 63	133 650 00
833 09	435 235 00	482 476 48	461 829 30	480 044 86	608 225 60	629 300 00
584 12	175 590 03	266 646 51	197 194 36	41 558 00	201 150 00	202 000 00
185 52	1 594 922 34	2 032 344 44	2 174 596 29	2 315 627 22	2 403 291 64	2 444 100 00
083 65	643 992 25	646 000 24	646 523 04	663 318 99	615 281 42	641 540 00
023 48	245 230 81	283 652 52	323 146 31	332 729 21	400 947 50	500 000 00
450 73	564 631 74	677 347 05	902 106 37	783 281 76	835 486 59	930 616 46
053 14	174 193 46	210 933 90	222 653 59	253 373 86	372 964 51	444 110 00
983 75	59 221 62	71 696 67	71 311 74	69 995 15	83 761 80	85 260 00

DOCUMENTO XII.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolo

ENTRATE

		Rendite patrimoniali. L.	1 021
		Proventi diversi »	991
		Dazio consumo comunale »	8 729
		Sovrimposta sui terreni e fabbricati »	1 830
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici »	800
		» sulla fabbricazione delle acque gassose »	72
		» » » birra »	29
	Ordinarie	» sulle vetture pubbliche »	12
		» » private »	48
		» sui domestici »	66
		» sugli spettacoli pubblici »	42
		» sui cani »	65
		Compartecipazione nelle tasse sui velocipedi »	70
		Contributi dei proprietari di case nelle spese della fognatura (legge 12 luglio 1896) »	205
		TOTALE delle entrate ordinarie L.	13 982
	Straordinarie L.	89
		TOTALE delle entrate effettive L.	14 072
Movimento di capitali		Alienazione di beni L.	308 025
		Riscossione di crediti »	894 264
		Accensione di debiti »	7 350 056
		TOTALE dei movimenti di capitali . L.	8 552 345
		Avanzo d'amministrazione L.	628
		TOTALE DELLE ENTRATE L.	23 253

COMUNE DI TORINO.

PER L'ANNO 1905.

91 abitanti.

SPESE	OBBLIGATORIE		FACOLTATIVE		TOTALI
	ORDINARIE	STRAORDINARIE	ORDINARIE	STRAORDINARIE	
Spese per aeri pa-					
moniali L.	1 648 842 19	70 600 00	»	»	1 719 442 11
Spese ge-					
rali . »	2 728 350 00	264 554 50	68 280 00	242 000 00	3 303 184 50
polizia ed					
giene . »	2 582 255 00	311 393 00	62 800 00	65 500 00	3 021 948 00
sicurezza					
giustizia »	346 400 00	»	214 360 00	20 000 00	580 760 00
Opere pub-					
bliche . »	1 168 708 73	357 923 20	57 000 00	2 192 500 00	3 776 131 00
truzione					
ubblica »	2 570 770 00	273 340 25	934 730 00	195 521 93	3 974 362 18
ulto . »	6 802 50	»	»	»	6 802 50
eneficenza»	46 500 00	»	385 350 00	102 000 00	533 850 00
Spese effettive L.	11 098 628 34	1 277 810 95	1 722 520 00	2 817 521 93	16 916 481 22
Movimento di capitali . . .					
Acquisto di beni L.				5 500 000 00	
Creazione di crediti fruttiferi »				» » »	
Estinzione di debiti onerosi »				836 872 77	
TOTALE dei movimenti di capitali . . . L.				6 336 872 77	6 336 872 77
Disavanzo d'amministrazione. »					»
TOTALE DELLE SPESE. . . . L.					23 253 353 99

DOCUMENTO XIII.

BILANCIO PREVENTIVO

Popolazione: 39.413 abitanti

ENTRATE

		Rendite patrimoniali L.	76 45
		Proventi officina comunale gas ed ener. elett. »	237 40
		» diversi »	180 94
		Dazio consumo comunale »	228 70
		Sovrimposta sui terreni e sui fabbricati . . »	187 35
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici . »	61 56
		» di famiglia conglobata con la locativa . »	90 00
		» sulle professioni, esercizi e rivendite . »	60 00
		» sulle vetture, domestici, barche . . . »	10 00
		» sul valore locativo delle abitazioni . . »	20 00
		» sul bestiame »	4 00
		» sui cani »	6 50
		» per occupazione di spazi ed aree pubbl. »	8 00
		» sui velocipedi »	6 39
		» sulla fabbricazione acque gazoze . . . »	6 00
		» sugli spettacoli e trattenimenti pubbl. . »	500
		TOTALE delle entrate ordinarie »	1 183 834
		Maggior provento del dazio consumo governativo assunto in app., in confronto del relativo canone »	83 266
		Alienazione delle mortuarie nel cimitero . »	25 000
		Diverse »	5 500
		TOTALE delle entrate effettive »	1 297 601
		Alienazione di beni e diritti patrimon., affrancaz. »	»
		Riscossione di crediti, eredità, donazioni . . »	250 000
		Mutui passivi »	1 283 931
		Avanzo d'amministrazione »	5 467
		TOTALE DELLE ENTRATE »	2 837 000

della ricchezza L. 134.04 per abitante.

[illegible]

DOCUMENTO XIV.

TUTTI I CO

Risultanze principali dei bi

Popolazione di tutti i co

ENTRATE			
Effettive	Ordinarie	Rendite patrimoniali	L. 50 374
		Proventi diversi.	» 14 941
		Dazio di consumo comunale.	» 158 774
		Sovrimposta com. sui terreni e fabbricati. »	134 048
		Tasse e diritti afferenti a servizi pubblici. »	62 815
	TOTALE delle entrate ordinarie		L. 420 953
	Straordinarie		L. 18 649
TOTALE delle entrate effettive		L. 439 603	
Movimento di capitali		L. 87 743	
Avanzo di amministrazione		L. 17 690	
TOTALE DELLE ENTRATE		L. 545 037	

N. B. Le entrate effettive ascendendo a L. 439,603,676, e le spese eff non è che il disavanzo medio, cioè la differenza tra la somma dei singoli a comuni in istato di sbilancio era molto più forte. Difatti 4866 comuni chiude comuni il bilancio presentava nell'insieme un avanzo di L. 13,475, 191; nei rim istato di sbilancio era di circa 42 milioni.

REGNO

entivi comunali per l'anno 1899.

5.307 abitanti.

SPESE							
		OBBLIGATORIE		FACOLTATIVE		TOTALI	
		ORDINARIE	STRAORDINARIE				
neri patrimoniali .	L.	81 308 311	»	»	»	81 308 311	»
ese generali	»	73 461 203	»	17 192 930	» 7 731 603	» 98 385 736	»
lizia locale ed igiene	»	65 888 966	»	21 398 575	» 5 360 434	» 92 647 975	»
urezza pubbl. e giust.	»	8 162 834	»	431 525	» 2 114 284	» 10 708 643	»
ere pubbliche.	»	34 200 985	»	28 900 096	» 13 626 254	» 76 727 335	»
ruzione pubblica.	»	59 969 963	»	6 328 925	» 13 758 020	» 80 056 908	»
lto	»	2 428 029	»	869 982	»	» 3 298 011	»
neficenza	»	11 241 720	»	1 105 235	» 12 310 475	» 24 657 430	»
TOTALE spese effettive .	L.	336 662 011	»	76 227 268	» 54 901 070	» 467 790 349	»
				Acquisto di beni	L.	8 401 886	»
				Creazione di crediti . . .	»	3 594 465	»
				Estinzione di debiti . . .	»	60 082 908	»
vanzo di amministrazione.				L.		5 168 341	»
TOTALE DELLE SPESE				L.		545 037 949	»

67,790,349 ne risulta nell'insieme un disavanzo di L. 28,186,673. Ma questo
 lla dei singoli disavanzi di tutti i comuni del regno. Il disavanzo reale dei
 o bilancio con un ammanco ascendente in complesso a L. 41,661,864; in 3217
 comuni verificavasi il pareggio. Sicchè il disavanzo effettivo dei comuni in

1882 — 1884 — 1886 — 1888 — 1891 — 1895 — 1897 — 1899

F E T T I V E

84	1886	1888	1891	1895	1897	1899
97 260	44 305 593	45 194 333	44 579 893	48 893 271	49 204 782	50 374 403
59 348	8 693 656	9 630 534	10 519 266	12 380 274	13 982 592	14 941 533
60 535	122 716 972	135 959 873	145 877 871	152 069 884	157 416 184	158 774 448
54 764	52 788 706	56 344 896	62 680 442	60 878 419	60 709 729	62 815 365
64 260	119 428 828	118 176 591	122 324 078	129 983 845	132 961 697	134 048 046
36 167	347 933 755	365 306 227	385 981 550	404 205 693	414 274 984	420 953 795
61 670	8 185 480	8 277 305	8 987 353	9 491 154	7 801 448	6 334 252
10 735	2 629 803	2 486 526	2 252 867	1 894 209	1 609 251	1 727 185
30 858	14 837 853	14 673 406	22 256 508	10 986 930	10 928 205	10 588 444
03 263	25 653 136	25 437 237	33 496 728	22 372 293	20 338 904	18 649 881
39 430	373 586 891	390 743 464	419 478 278	426 577 986	434 613 888	439 603 676
92 904	65 347 018	102 991 991	66 628 760	45 174 708	80 861 420	66 836 366
00 790	8 909 394	14 367 603	5 183 934	4 135 131	5 927 800	8 547 766
25 428	4 352 732	4 905 289	5 393 038	3 867 028	3 954 444	3 163 097
93 414	12 294 310	7 988 738	25 937 758	7 962 514	10 561 219	9 196 697
12 536	90 903 454	130 253 621	103 143 490	61 139 381	101 304 883	87 743 926
51 966	464 490 345	520 997 085	522 621 768	487 717 367	535 918 771	527 347 602

DOCUMENTO XIV. B

Ammontare delle spese di tutti i comuni del Regno per

CIF

TITOLI DELLE SPESE		188
Effettive	Oneri patrimoniali L.	53 84
	Spese generali »	79 60
	Polizia locale ed igiene. »	54 95
	Sicurezza pubblica e giustizia. »	9 01
	Opere pubbliche »	90 79
	Istruzione pubblica »	53 53
	Culto »	3 92
	Beneficenza «	19 81
TOTALE delle spese effettive . . L.		365 47
Movimento di capitali L.		38 78
TOTALE GENERALE . . . L.		404 25

1882 — 1884 — 1886 — 1888 — 1891 — 1895 — 1897 — 1899

F E T T I V E

1884	1886	1888	1891	1895	1897	1899
05 813	60 758 810	59 585 829	71 838 377	80 422 642	80 084 906	81 308 311
49 643	85 211 527	89 174 688	96 116 737	95 048 178	97 247 131	98 385 736
05 005	67 781 928	75 386 252	80 638 111	84 972 395	86 548 249	92 647 975
34 900	10 113 541	10 631 048	10 787 210	10 510 061	10 696 722	10 708 643
08 085	115 635 610	149 834 393	110 075 158	70 134 932	77 379 416	76 727 335
08 135	62 253 876	70 585 145	74 793 108	75 218 101	75 945 801	80 056 908
8 712	3 887 575	4 068 169	3 597 445	3 282 343	3 449 559	3 298 011
63 421	21 208 443	21 412 767	20 389 197	22 642 861	23 314 494	24 657 430
23 714	426 851 310	480 678 291	468 235 343	442 231 513	454 666 348	467 790 349
61 147	51 192 407	54 454 733	61 478 087	57 195 271	90 718 894	72 079 259
84 861	478 043 717	535 133 024	529 713 430	499 426 784	545 385 242	539 869 608
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====

DOCUMENTO XV.

Quote individuali delle entrate effettive dei bi

NUMERO D'ORDINE		1	2	3	
NOME DEL COMUNE		Palermo	Catania	Bronte	
POPOLAZIONE ABITANTI		318303	146504	20174	
Entrate ordinarie	Miniere L.	» »	» »	» »	» »
	Rendite patrimoniali } Boschi (neve) . . »	0 1572	» »	» »	» »
	Varie »	2 0698	2 0508	2 0841	3
	Proventi diversi »	0 5789	0 6836	0 2368	0
	Dazio consumo »	20 9859	24 0588	0 7918	1
	Sovrimposta fondiaria »	2 6462	2 6962	1 9144	0
	Tassa e diritti afferenti a servizi pubblici »	0 2347	0 5815	0 1437	0
	Tasse scolastiche »	0 0706	» »	» »	» »
	Imposta di esercizi e rivendite »	0 4022	0 2723	0 3255	0
	» di famiglia »	» »	» »	» »	1
	» sul bestame. »	0 0252	» »	0 3965	»
	» sulle vetture, sui domestici, sui carri »	0 2765	0 2327	0 0874	0
	» locativa. »	» »	» »	» »	»
	» sugli animali. »	0 2514	0 0682	» »	»
	TOTALE ENTRATE ORDINARIE . . »	27 6986	30 6441	5 9802	9 3
Entrate straordinarie »		0 9427	0 1023	0 1288	0 2
TOTALE ENTRATE EFFETTIVE . . »		28 6413	30 7464	6 1090	9 6

anno 1905 dei comuni presi a studiare.

	6		7		8		9		10		11		12		13		14	
	Linguaglossa		Centuripe		Regalbuto		Assoro		Motta		Milano		Torino		Como		Tutti i Comuni del Regno abitanti 32996307	
37	13187		11186		11181		6325		4600		490084		329691		39413			
»	»	»	0	4760	»	»	15	8104	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
1	3676	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
4	0	5683	1	3773	2	2008	1	3807	0	7610	3	1442	3	0982	7	9642	1	5280
2	1	5170	0	4642	0	8678	0	5989	0	3381	11	6284	3	0062	4	5908	0	4532
2	1	4429	1	2369	0	9546	»	»	1	0226	24	9467	26	4764	5	8028	4	8163
17	0	9726	5	2406	2	6831	0	7334	3	4849	10	7492	6	1746	4	7536	4	0663
7	0	0227	0	0433	0	1077	0	0569	0	0271	2	0820	2	4283	1	5619	1	9054
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
0	0	0682	»	»	0	1303	»	»	0	1087	2	7770	0	4339	1	8902	»	»
7	0	6823	»	»	»	»	»	»	1	5000	»	»	»	»	2	2835	»	»
»	»	»	0	1839	0	2442	»	»	0	8974	»	»	»	»	0	1014	»	»
4	»	»	0	0178	0	0411	»	»	0	2445	0	8549	0	7931	0	5809	»	»
6	»	»	»	»	0	1699	»	»	»	»	2	2649	»	»	0	5074	»	»
»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
9	6	6416	9	0400	7	3995	18	5803	8	3843	58	4473	42	4107	30	0367	12	7692
1	0	7448	0	4177	0	1137	0	9186	0	0156	0	4703	0	2725	2	8865	0	5657
80	7	3864	9	4577	7	5132	19	4989	8	3999	58	9176	42	6832	32	9232	13	3349

DOCUMENTO XVI.

Quote individuali delle spese effettive dei bi

NUMERO D' ORDINE		1	2	3		
NOME DEL COMUNE		Palermo	Catania	Bronte	V	
POPOLAZIONE ABITANTI		318 303	146 504	20 174	17	
Spese Effettive	Ordinarie	Oneri patrimoniali	Amm.ne miniere L. Diversi . »	» » » » » »	» » » » » »	» » » » » »
		1 0075	3 3735	» 9999	2	
		Spese generali . . . »	6 9251	7 3046	» 6833	1
		Polizia locale ed igiene »	3 9387	5 1118	» 9972	1
		Sicurezza pubblica e				
		giustizia »	1 0524	» 8852	» 1388	»
		Opere pubbliche . . »	1 9951	» 9827	» 1843	»
		Istruzione pubblica . »	4 3940	4 9216	1 2466	1
		Culto. »	» 5329	» 0716	» 0573	»
		Beneficenza »	2 1290	2 9579	» 3835	»
		TOTALE spese ordinarie. L.	21 9747	25 6089	4 6909	7
	Straordinarie	Oneri patrimoniali . »	» 0009	» 1077	» 0545	»
		Spese generali. . . »	1 4340	» 7430	1 2714	»
		Polizia locale ed igiene »	» 0628	» 3882	» 1314	»
		Sicurezza pubblica e giu-				
		stizia »	» »	» 0752	» 0297	»
		Opere pubbliche e risana-				
		mento »	9 1191	4 3748	» 4052	»
		Istruzione pubblica . »	» 0885	» 0644	» 0049	»
		Culto »	» »	» »	» 0572	»
		Beneficenza »	» »	» 4922	» 0148	»
		TOTALE spese straordinarie. L.	11 4485	6 7739	1 2256	»
		TOTALE spese ordinarie L.	21 9747	25 6089	4 6909	7
		TOTALE spese effettive. »	33 4232	32 3828	5 9165	8

anno 1905 dei comuni presi a studiare.

	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Lingoaglossa	Centuripe	Regalbuto	Assoro	Motta	Milano	Torino	Como	Tutti i Comuni del Regno
37	13 187	11 186	11 181	6 325	4 600	490 084	329 691	39 413	32 996 307
03	» 9395	» 0351 » 6531	» 2115	3 9342 1 4477	» 2178	» 5020	» 0016	» 1895	» 4668
07	1 7269	1 6779	1 7424	2 4825	» 8676	13 0430	8 4826	5 7438	2 4626
0	1 2742	1 0899	1 1375	2 1444	» 8367	7 6038	8 0228	4 4758	2 1616
6	» 1706	» 1374	» 1700	» 1302	» 0715	2 1312	1 7008	» 9231	» 3177
12	» 4957	» 1838	» 3112	1 4149	» 3480	4 9038	3 7176	2 2632	1 4507
76	1 4234	1 4942	1 7932	1 8897	1 6904	8 2400	10 6326	5 0785	2 2366
1	» 0096	» 1363	» 0606	» 4571	» 1260	0 0074	» 0206	» »	» 0736
5	» 3214	» 4888	» 2965	» 7026	» 2689	2 8995	1 3100	» 8928	» 7144
40	6 3613	5 8965	6 7229	14 6033	5 4269	50 3307	38 8886	24 5667	11 8780
»	» »	» 6567	» 2817	» 5849	» »	» 1112	» 2141	» »	» »
72	» 4317	» 3400	» 6647	2 8129	» 7158	1 8470	1 5363	» 5489	» 5215
53	18 1446	» 1257	» 1151	10 5605	» 0313	5 3005	1 1432	» 2458	» 6492
7	» »	» 0280	» 0447	» 0395	» 1086	» 3040	» 0606	» »	» 0130
6	» 0544	1 8484	» 5008	1 7707	» 2913	2 4727	7 7358	2 1630	» 8766
6	» »	» »	» 0670	» 0632	» »	3 6664	1 4222	» 2578	» 1919
»	» 0075	» »	» »	» 0949	» »	» 0010	» »	» »	» 0263
8	» 0839	» 0447	» 0325	» 2539	» 0630	» 9488	» 3093	» 0203	» 0335
2	18 7221	3 0435	1 7065	16 1805	1 2100	14 6516	12 4215	3 2358	2 3120
0	6 3613	5 8965	6 7229	14 6033	5 4269	50 3307	38 8886	24 5667	11 8780
2	25 0834	8 9400	8 4294	30 7838	6 6369	64 9823	51 3101	27 8025	14 1900

DOCUMENTO XVII.

RAPPO

tra ogni singola entrata e ogni singola spesa rispetto al
dei comuni presi a stu

N. d' ordine	COMUNE	ENTRA													
		Rendite patrimoniali		Proventi diversi		Dazio consumo		Sovrimposta fondiaria		Tasse affitti servizi pub.		Tassa Esercizio		Tassa Focatico	
1	Palermo	7	76	2	04	73	24	9	24	1	08	1	41	»	»
2	Catania	6	67	2	23	78	24	8	78	1	89	0	89	»	»
3	Bronte	34	11	3	87	12	97	31	33	2	36	5	32	»	»
4	Vizzini	38	73	3	84	14	39	27	42	0	38	0	05	11	75
5	Leonforte	1	93	8	29	11	64	22	49	2	86	4	32	25	09
6	Linguaglossa	26	21	20	55	19	55	13	16	0	30	0	92	9	23
7	Centuripe	19	59	4	90	13	06	55	41	0	45	»	»	»	»
8	Regalbuto	29	26	11	50	12	75	35	65	1	40	1	90	»	»
9	Assoro	88	17	3	07	»	»	3	76	0	29	»	»	»	»
10	Motta S. Anastasia .	9	05	4	02	12	17	41	48	0	32	1	29	17	85
11	Milano	5	33	19	73	42	34	18	24	3	53	4	71	»	»
12	Torino	7	25	7	04	62	03	14	46	5	66	1	01	»	»
13	Como	24 (1)	19	13	94	17	62	14	43	4	74	5 (2)	74 (2)	6	93
14	Tutti i comuni del regno	11	45	3	39	36	11	30	49	14 (4)	28	»	»	»	»

- (1) La cifra di 24,19 rappresenta la percentuale delle rendite patrimoniali e dei proventi
(2) La cifra di 5,74 rappresenta la percentuale delle tasse per esercizio e rivendita, occupazione
(3) La cifra di 1,76 comprende la percentuale delle tasse sulle vetture e domestici, su
(4) La cifra di 14,28 rappresenta la percentuale di tasse e diritti in genere, escluse re

CENTUALE

entrate effettive e al totale delle spese effettive dei bilanci
anno 1905.

					S P E S E															
Tassa val. locativo		Tassa animali da fido		Strordinarie	Oneri patrimoniali		Spese generali		Polizia ed Igiene		Sicurezza pubblica		Opere pubbliche		Istruzione pubblica		Culto		Beneficenza	
»	»	0	87	3 29	3	15	27	10	11	97	3	23	33	18	13	39	1	59	6	39
»	»	0	22	0 33	10	75	26	46	16	88	2	86	16	57	15	40	0	20	10	68
»	»	»	»	2 11	17	82	20	47	19	07	2	85	9	96	21	31	1	93	6	59
»	»	»	»	2 95	27	96	21	39	18	46	1	31	6	92	18	32	2	12	3	52
8	79	»	»	13 22	5	99	12	16	13	85	2	82	43	86	14	80	0	33	6	19
»	»	»	»	10 08	3	74	8	65	77	40	0	68	2	19	5	67	0	06	1	61
»	»	»	»	4 46	10	04	22	57	13	60	1	85	22	73	16	71	1	53	5	97
»	»	2	24	1 51	17	71	28	55	14	89	2	54	9	63	22	06	0	72	3	90
»	»	»	»	4 71	19	38	17	20	41	27	0	55	10	37	6	34	1	79	3	10
»	»	»	»	0 23	18	34	23	85	13	07	2	75	9	63	25	46	1	90	5	»
3	83	»	»	0 84	17	87	22	91	19	85	3	74	11	35	18	32	0	04	5	92
»	»	»	»	0 70	10	16	19	52	17	86	3	43	22	32	23	49	0	07	3	15
1	54	»	»	8 76	18	66	22	63	16	98	3	32	15	91	19	19	»	»	3	31
»	»	»	»	4 28	17	38	21	03	19	80	2	28	16	40	17	10	0	74	5	27

del gas e dell'energia elettrica segnati separatamente nel bilancio di Como.

pubblici, trattenimenti e spettacoli pubblici, velocipedi.

fabbricazione delle acque gassose.

niali, ecc. elencate nelle apposite colonne.

DOCUMENTO XVIII.

Indici della ricchezza media approssimativa

Num. d'ordine	COMUNI	NUMERO degli abitanti	Imponibili sui terreni per l'anno 1906	
			Cifre totali	Quota per abitante
1	Palermo	318 303	1 140 730 (1)	54
2	Catania.	146 504	438 407	50
3	Bronte	20 174	320 804	54
4	Vizzini.	17 682	263 782	10
5	Leonforte	16 037	160 618	37
6	Linguaglossa	13 187	100 874	62
7	Centuripe	11 186	275 914	76
8	Regalbuto.	11 181	241 217	58
9	Assoro	6 325	245 361	98
10	Motta S. Anastasia.	4 600	80 912	83
11	Milano	490 084	1 200 494 (1)	22
12	Torino	329 691	»	»
13	Como	39 413	73 811 (1)	21
14	Tutti i comuni del Regno	32 996 307	»	»

(1) Si riferiscono eccezionalmente all'anno 1905.

(2) Si riferiscono all'anno 1904

abitanti dei comuni presi a studiare.

Imponibili sui fabbricati per l'anno 1906			Imponibili sulla ricc. mob. per l'anno 1906			Dep. presso le casse post. nell'anno 1905			TOTALE delle quote ind. della 4 categorie di ricchezza	
Cifre totali			Quote per abitanti			Cifre totali			Quote perabit.	
025 (1) 00	42	54	9 250 005 (1) 00	29	06	3 731 440	50	11	72	86 90
1 587 74	22	33	2 988 416 38	20	39	4 727 108	39	32	26	77 97
0 618 58	4	98	88 819 95	4	40	104 316	25	5	17	30 45
0 006 96	6	21	98 533 19	5	57	278 784	88	15	76	42 45
4 510 56	7	14	85 741 05	5	34	790 292	20	49	27	71 76
7 042 45	5	08	45 546 77	3	45	72 149	73	5	47	21 64
5 016 17	5	81	60 567 93	5	41	103 072	39	9	21	45 09
8 195 87	6	09	75 083 36	6	71	212 229	77	18	98	53 35
4 618 73	3	89	22 421 97	3	52	12 133	12	1	91	48 11
6 554 63	7	94	11 980 97	2	60	61 215	50	13	30	41 42
610 (1) 51	90	57	99 676 474 (1) 67	203	38	8 586 383	10	17	52	313 91
303 (1) 00	96	16	33 178 325 (1) 00	100	63	15 716 047	74	47	66	» »
639 (1) 00	41	82	3 104 529 (1) 00	78	76	457 160	16	11	59	134 04
203(2) 00	17	18	693 734 469(2) 00	21	02	545 698 024	27	16	53	» »

DOCUMENTO XIX.

Rapporto percentuale tra le entrate
dei comuni presi a studiare e la ricchezza

Numero d'ordine	NOME DEI COMUNI	Abitanti	Quota individuale delle entrate effettive		Indice della ricchezza approssimativa media individuale		Rapporto percentuale tra il totale delle entrate effettive e la ricchezza approssimativa media individuale		Rapporto tra le entrate patrimoniali	
			Lire		Lire					
1	Palermo »	318 303	28	61	86	90	32	94	»	66
2	Catania »	146 504	30	74	77	97	39	42	2	65
3	Bronte. »	20 174	6	11	30	45	20	06	6	97
4	Vizzini »	17 682	9	64	42	45	22	70	8	98
5	Leonforte. »	16 037	6	81	71	76	9	49	0	23
6	Linguaglossa. »	13 187	7	39	21	64	34	15	9	96
7	Centuripe. »	11 186	9	46	45	09	20	98	4	62
8	Regalbuto »	11 181	7	52	53	35	14	09	4	22
9	Assoro »	6 325	19	50	48	09	40	54	36	76
10	Motta S. Anastasia »	4 600	8	40	41	42	20	28	1	86
11	Milano. »	490 084	58	92	313	91	18	77	1	»
12	Torino »	329 691	42	68	246	59	17	30	1	29
13	Como »	39 413	32	92	134	04	24	56	5	98

viduali delle entrate effettive
ia approssimativa di ogni rispettivo individuo.

entuale fra la quota individuale delle varie categorie d'entrate, cioè fra:

di consumo	la sovrimposta fondiaria	le tasse afferenti a servizi pubblici	le tasse d'esercizio e rivendite	la tassa focatica	la tassa sul bestiame	la tassa vetturaria e domestici	la tassa sul valore locativo	la tassa animali, tiro, sella, soma	il totale delle entrate ordinarie	il totale delle entrate straordinarie	il totale delle entrate effettive
e la ricchezza approssimativa media individuale											
55	3 22	0 38	0 58	» »	0 08	0 39	» »	0 32	31 57	1 37	32 94
96	3 44	0 76	0 35	» »	» »	0 36	» »	0 08	39 22	» 20	39 42
74	6 37	0 41	1 06	» »	1 43	0 21	» »	» »	19 40	» 66	20 06
36	6 37	0 08	0 02	2 75	» »	0 16	» »	» »	21 97	0 73	22 70
42	2 43	0 32	0 53	2 65	» »	0 24	0 86	» »	8 03	1 46	9 49
98	4 86	0 27	0 46	3 56	» »	» »	» »	» »	30 67	3 48	34 15
76	11 85	0 09	» »	» »	0 45	0 05	» »	» »	20 01	» 97	20 98
78	5 12	0 21	0 26	» »	0 45	0 07	» »	0 32	13 85	» 24	14 09
»	1 75	0 25	» »	» »	» »	» »	» »	» »	38 62	1 92	40 54
46	8 46	0 06	0 26	3 64	2 16	0 54	» »	» »	20 14	» 14	20 28
88	3 46	0 66	0 89	» »	» »	0 29	0 74	» »	18 60	» 17	18 77
78	2 49	0 96	0 17	» »	» »	0 35	» »	» »	17 10	» 20	17 30
82	3 84	1 66	1 60	1 80	0 09	0 46	0 39	» »	22 36	2 20	24 56

DOCUMENTO XX.

Rapporto percentuale tra le
dei comuni presi a studiare e la ricch

Numero d'ordine	NOME DEI COMUNI	Abitanti	Quota indiv duale delle spese effettive		Indice della ricchezza approssimativa media individuale		Rapporto percentuale tra il comune studiato e la media
			Lire		Lire		
1	Palermo »	318 303	33	42	86	90	3
2	Catania. »	146 504	32	38	77	97	
3	Bronte »	20 174	5	91	30	45	1
4	Vizzini »	17 682	8	61	42	45	2
5	Leonforte »	16 037	9	68	71	76	
6	Linguagrossa »	13 187	25	08	21	64	1
7	Centuripe »	11 186	8	94	45	09	1
8	Regalbuto »	11 181	8	42	53	35	18
9	Assoro , »	6 325	30	78	48	09	6
10	Motta S. Anastasia. »	4 600	6	63	41	42	16
11	Milano »	490 084	64	98	313	91	2
12	Torino »	329 691	51	31	246	59	2
13	Como »	39 413	27	80	134	04	20

individuali delle spese effettive
a approssimativa di ogni rispettivo individuo

Porto percentuale fra la quota individuale delle varie categorie di spese, cioè fra:

L'ammontare	le spese generali				la polizia e l'igiene		la sicurezza pubblica		le opere pubbliche		l'istruzione pubblica		il culto		la beneficenza		il totale delle spese effettive	
	e la ricchezza media approssimativa individuale																	
1	10	10	81	4	45	1	20	12	70	5	20	0	60	2	40	38	46	
4	40	10	93	7	10	1	33	6	80	6	30	0	27	4	40	41	53	
3	42	3	92	3	80	0	51	1	91	4	27	0	30	1	30	19	43	
5	62	4	41	3	73	0	40	1	21	3	62	0	50	0	80	20	29	
0	82	1	62	1	81	0	40	5	94	1	95	0	14	0	81	13	49	
4	30	9	92	89	07	0	72	2	50	6	51	0	07	2	82	115	91	
2	92	4	92	2	42	0	20	4	82	3	33	0	20	1	02	19	83	
	73	4	53	2	30	0	30	1	50	3	63	0	20	0	61	15	80	
	18	11	48	26	40	0	30	6	62	4	03	1	10	1	90	64	01	
2	83	3	70	2	20	0	40	1	60	4	20	0	30	0	80	16	03	
3	72	4	76	4	32	0	71	2	25	3	74	0	002	1	20	20	70	
	00	4	00	3	70	0	70	4	70	5	10	»	»	0	60	20	80	
3	21	5	10	3	50	0	60	2	50	4	20	1	10	0	53	20	74	

DOCUMENTO XXI.

TARIFFE DAZIARIE DEL
(DAZIO GOVERNATIVO)

QUALITÀ dei generi tariffati	Confronto fra le tariffe dazi					
	Milano	Torino	Genova	Verona	Venezia	Bolo
Vino ed aceto . . .	Et. L. 10,50	Et. L. 11,90	Et. L. 11,50	Et. L. 12,50	Et. L. 13,21	Et. L.
id. id. in bottig. id.	id.	id.	id.	» » 10,»	» » 11,41	
Vinello e posca . .	Et. L. 5,25	» » 5,40	» » 5,75	» » 5,25	Et. L. 5,70	» »
Mosto.	» » 8,25	» » 9,—	» » 10,50	Et. L. 10,05	» » 10,26	» »
id.	id.	id.	id.	» » 8,—	id.	id.
Uva fresca	Q.le » 6,80	Q.le » 7,—	Q.le » 7,—	Q.le L. 6,55	Q.le L. 6,96	Q.le »
Alcool fino a 59° . .	Et. » 12,—	Et. » 15,—	Et. L. 13,50	Et. L. 15,50	Et. L. 15,80	Et. »
id. oltre a 59° . .	» » 18,—	» » 24,—	» » 20,—	» » 23,—	» » 23,70	» »
Alcool e liq. in bottig. id. id. in 1/2 id.	cad. » 0,30 » » 0,15	cad. » 0,40 » » 0,20	cad. L. 0,35 » » 0,17	cad. L. 0,40 » » 0,20	cad. L. 0,40 id.	cad. » » »
Birra in fusti . . .	Et. » 3,—	Et. L. 3,—	Et. » 3,—	Et. L. 3,—	Et. L. 3,—	Et. »
id. in bottiglia . .	cad. » 0,04	id.	id.	id.	id.	id.
id. in 1/2 bottiglia	» » 0,02	id.	id.	id.	id.	id.
Buoi manzi bufali .	Q.le » 7,50	Q.le L. 9,—	Q.le L. 15,—	Q.le L. 10,—	Q.le L. 9,75	Q.le »
Vacche, tori, civ. .	» » 5,50	» » 9,—	id.	» » 9,—	» » 9,75	peso m
Vitelli sotto l'anno .	cad. » 15,—	» » 13,—	id.	cad. L. 19,—	» » 14,40	cad. L.
id.	id.	id.	id.	» » 14,—	id.	id.
id.	id.	» » 10,30	» » 15,—	» » 12,—	id.	id.
Maiali grossi . . .	» » 10,50	» » 12,—	» » 15,—	Q.le L. 14,—	Q.le L. 13,50	Q.le »
id. piccoli	» » 7,—	» » 12,—	id.	id.	id.	peso m
Agnelli, capre, mon- toni	» » 0,65	» » 5,—	» » 15,—	capo L. 0,75	Q.le L. 14,40	cad. L.
id.	id.	id.	id.	id.	» » 2,50	» »
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
Carne macellata fresca id.	Q.le » 16,25 id.	» » 18,75 id.	» » 20,25 id.	Q.le L. 18,75	» » 20,25	Q.le »
id. fresca cavallina	» » 9,—	» » 4,—	» » 9,—			» »
id. salata	» » 32,50	» » 32,50	Q.le L. 35,—	» » 37,50	Q.le L. 33,—	» »
Lardo salato		» » 32,50	» » 35,—	» » 10,—	» » 15,—	» »
Carni cotte	Q.le L. 20,—	» » 32,50	» » 35,—	Q.le L. 37,50	» » 33,—	Q.le »
id. preparate . . .	» » 32,50	» » 32,50	id.	id.	» » 33,—	id.
Estratti di carne . .		» » 32,50	id.	id.	» » 33,—	
Cavalli, muli . . .	» » 2,50	» » 4,—	» » 7,20	capo L. 5,—	Q.le L. 2,50	capo »
Cignali	capo L. 12,—	Q.le L. 40,—	Q.le L. 30,—	Q.le L. 40,—	Q.le L. 20,—	Q.le »
Cervi, daini	» » 8,—	id.	id.	id.	id.	id.
Caprioli, camosci. .	» » 4,—	id.	id.	id.	id.	id.
Lepri, lontre . . .	» » 0,30	id.	id.	id.	id.	id.
Galli di monte, fagiani	» » 0,60	id.	id.	id.	id.	id.
Pernici, beccacie . .	» » 0,30	» » 25,—	id.	» » 20,—	id.	» »
Beccaccini, quaglie .	» » 0,10	id.	id.	id.	id.	id.
Salvaggina	Q.le » 20,—	id.	id.	id.	id.	id.
Conigli		Q.le L. 10,—				
Polli d'india	capo L. 0,50	Q.le L. 30,—	capo L. 0,50	capo L. 0,40	Q.le L. 25,—	capo »
id. di 1ª classe. . .	» » 0,20	id.	id.	capo L. 0,50	id.	» »
id.	id.	id.	id.	» » 0,30	id.	id.
id. di 2ª classe. . .	» » 0,10	» » 25,—	» » 0,25	» » 0,15	» » 20,—	» »
Piccioni	» » 0,05	id.	id.	» » 0,05	id.	» »
Pesce fresco	Q.le » 8,64	» » 40,—	Q.le L. 30,—	Q.le L. 20,—		Q.le »
id.	id.	» » 15,—	» » 14,—	» » 12,—		» »
id.	id.	» » 5,—	» » 8,—	» » 6,—		id.

INCIPALI CITTÀ D'ITALIA

(O INCLUSO)

Comuni italiani di 1ª classe

Ornno	Firenze		Roma		Napoli		Bari		Palermo		Messina		Catania	
10,50	Et.	L. 10,—	Et.	L. 10,50	Et.	L. 12,50	Et.	L. 11,—	Et.	L. 14,—	Et.	L. 10,50	Et.	L. 10,50
id.	id.	id.	id.	id.	»	» 11,50	id.	id.	»	» 11,—	id.	id.	»	» 10,—
5,25	»	» 5,—	»	» 5,25	»	» 5,—	»	» 5,50	»	» 5,50	»	» 5,25	»	» 5,—
9,45	»	» 8,—	»	» 6,50	»	» 9,25	»	» 9,90	»	» 9,68	»	» 9,45	»	» 9,45
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
6,75	Q.le	L. 6,40	Q.le	L. 5,25	Q.le	L. 5,25	Q.le	L. 6,75	Q.le	» 6,75	Q.le	» 6,75	Q.le	L. 6,75
14,80	Et.	L. 12,—	Et.	L. 12,—	Et.	L. 14,40	Et.	L. 12,—	Et.	» —14	Ett.	» 12,—	Et.	L. 12,—
20,80	»	» 18,—	»	» 18,—	»	» 21,60	»	» 18,—	»	» 22,—	»	» 18,—	»	» 18,—
0,30	cad.	L. 0,30	cad.	L. 0,30	cad.	L. 0,36	cad.	L. 0,30	cad.	» 0,35	cad.	» 0,30	cad.	L. 0,30
id.	»	» 0,15	»	» 0,15	id.	id.	»	» 0,15	»	» 0,18	»	» 0,15	»	» 0,15
L. 3,—	Et.	L. 3,—	Et.	L. 3,—	Et.	L. 3,—	Et.	L. 3,—	Et.	» 3,—	Ett.	L. 3,—	Et.	L. 3,—
id.	id.	id.	cad.	L. 0,10	id.	id.	cad.	L. 0,03	id.	id.	id.	id.	id.	id.
id.	id.	id.	»	0,03	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
12,—	Q.le	L. 18,—	Q.le	L. 11,—	capo	L. 55,—	Q.le	L. 20,25	Q.le	L. 13,—	Q.le	L. 20,25	Q.le	L. 20,25
id.	id.	id.	id.	id.	»	» 33,—	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
16,20	id.	id.	cad.	L. 18,—	»	» 18,—	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
16,20	id.	id.	»	» 15,—	Q.le	L. 15,—	id.	»	» 16,20	id.	id.	id.	id.	id.
12,—	id.	id.	cad.	L. 0,50	cad.	» 0,75	id.	cad.	» 1,05	id.	id.	id.	id.	id.
id.	id.	id.	Q.le	L. 14,50	id.	id.	id.	id.	» 0,52	id.	id.	id.	id.	id.
20,—	»	» 18,75	»	» 18,—	»	» 18,75	id.	id.	Q.le	» 20,25	id.	id.	id.	id.
»	»	» 12,—	»	» 18,—	»	» 18,75	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
»	»	» 5,—	»	» 9,—	»	» 9,—	»	» 6,—	»	» 6,—	»	» 9,—	»	» 9,—
9,—	»	» 30,—	»	» 34,—	»	» 37,50	»	» 37,50	»	» 37,50	»	» 37,50	»	» 25,—
30,—	»	» 15,—	»	» 25,—	»	» 37,50	»	» 37,50	»	» 37,50	»	» 37,50	»	» 25,—
26,—	»	» 30,—	»	» 30,—	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
30,—	L.	30,—	L.	34,—	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
»	»	» 10,—	»	» 30,—	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
15,—	Q.le	L. 25,—	Q.le	L. 20,—	Q.le	L. 20,—	Q.le	L. 20,—	Q.le	L. 20,—	capo	L. 0,25	Q.le	L. 15,—
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	»	» 0,15	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	»	» 0,07	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	»	» 7,—	id.	id.
15,—	»	» 9,—	id.	id.	id.	id.	capo	L. 0,10	id.	id.	»	» 18,—	»	» 18,—
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	»	» 20,—	»	» 20,—
15,—	Q.le	L. 25,—	Q.le	L. 20,—	capo	L. 0,50	»	» 0,50	Q.le	L. 20,—	capo	L. 0,25	Q.le	L. 15,—
30,—	id.	id.	id.	id.	»	» 0,30	»	» 0,30	id.	id.	»	» 0,15	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	»	» 0,20	»	» 0,20	capo	L. 0,10	»	» 0,07	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	»	» 0,20	»	» 0,10	»	» 0,05	»	» 7,—	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	»	» 0,08	id.	id.	»	» 18,—	»	» 18,—
2,—	»	» 15,—	»	» 8,—	Q.le	L. 15,—	Q.le	L. 15,—	Q.le	L. 25,—	»	» 20,—	»	» 13,—
id.	»	» 10,—	id.	id.	id.	id.	»	» 11,—	»	» 16,—	»	» 10,—	»	» 10,—
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	»	» 6,—	»	» 8,—	»	» 5,—	»	» 3,—

QUALITÀ dei generi tariffati	Confronto fra le tariffe dazi					
	Milano	Torino	Genova	Verona	Venezia	Bolo
Pesce salato		Q.le L. 5,—		Q.le L. 3,—		
id.		id.		id.		
id. all'olio	Q.le L. 20,—	Q.le L. 30,—	Q.le L. 15,—	Q.le L. 40,—	Q.le L. 25,—	Q.le »
id.		» » 10,—		» » 15,—		» »
id.		id.		» » 8,—		
Uva passa	Q.le L. 11,—	Q.le L. 20,—	» » 10,—	» » 15,—	Q.le L. 15,—	Q.le L.
Vinaccio		» » 3,—				
id.		» » 1,10				
Uova			» » 10,—		» » 6,—	» »
Anaci			» » 4,—			
Latte						
Farina di lupini, man-						
dorle						
Riso bianco		» » 3,—	» » 6,—	» » 3,—	» » 2,—	» »
Riso con buccia . . .		Q.le L. 1,50	L. 4,—	L. 1,50	L. 2,—	L.
Risino		» » 1,—	» 3,50	» 1,—	» 0,65	»
Legumi			Q.le L. 0,50	» 2,—		
id.				» 1,—		
id.						
Frutta fresca			» » 1,50			
id.						
Zucchero		» » 8,50	» » 13,—	» 10,—	» 12,—	» »
Pepe, pimento, cann.			» » 15,—		Q.le » 10,—	Q.le »
id.						
id.						
Glucosio		» » 8,50	» » 13,—	Q.le L. 8,—	» » 12,—	» »
id.		» » 7,50		» » 6,—		» »
Caffè		» » 5,—	» » 15,—	» » 10,—	» » 18,—	» »
id.						
Surrogati di caffè . .		» » 5,—		» » 8,—	» » 10,—	» »
Thè		» » 40,—	» » 15,—	» » 40,—	» » 25,—	» »
Cacao con buccia . .		» » 5,—	» » 15,—	» » 10,—	» » 20,—	» »
» senza buccia . . .		» » 10,—	» » 15,—		» » 15,—	» »
Cioccolata		» » 25,—	» » 30,—	» » 15,—	» » 30,—	id.
Sciroppi di zucchero.		» » 15,—	» » 13,—	» » 8,—	» » 10,—	» »
» di tamarindo . . .		id.	id.	id.	id.	id.
Confetture		» » 25,—		» » 15,—	» » 30,—	» »
id.						
Miele e favi		» » 15,—		» » 5,—	» » 10,—	» »
Melasso		» » 4,—		» » 3,—	id.	
id.				» » 2,50	id.	
Miglio orzo		» » 2,50			» » 5,—	
id.						
Fecole		» » 4,—	» » 5,—			
Formaggi stracchini		» » 15,—	» » 20,—	» » 15,—	» » 15,—	» »
id.		» » 10,—	id.	» » 10,—		
id.		» » 5,—	id.	» » 4,—		
id.		id.	id.	id.		
Robbiole e latticini.						
Tartufi		» » 100,—	» » 30,—	» » 100,—	» » 30,—	» »
id.		» » 50,—	id.	id.	id.	
Mostarda, cons. veg.		» » 15,—	» » 15,—	» » 12,—	» » 20,—	» »
id.		» » 10,—	id.	» » 6,—	» » 5,—	id.
id.						

comuni italiani di 1^a classe

Orno	Firenze	Roma	Napoli	Bari	Palermo	Messina	Catania
a. 6,— id.	Q.le L. 6,— id.	Q.le L. 5,— id.	» » 1,50 id.	Q.le L. 9,— » » 6,—	Q.le L. 8,— id.	Q.le L. 15,— id.	
L. 10,—	» » 20,— » » 12,—	» » 20,— » » 10,—	» » 25,— » » 15,—	» » 25,— » » 20,— » » 16,—	» » 25,— » » 16,—	» » 24,50 » » 18,—	Q.le L. 25,— » » 18,— » » 13,— » » 15,—
» 17,—	» » 15,—	» » 5,50	» » 5,—	» » 22,50	» » 22,77	» » 22,50	
» 7,— » 15,— » 3,—	» » 9,— » » 7,— » » 3,50	» » 4,— » » 6,— » » 1,—	» » 10,—	» » 6,—			
» 6,— L. 3,— » 2,— » 3,— » 0,80	» » 2,— » » 5,50 L. 2,75 » 1,85 » 4,— » 2,—	» » 4,— L. 2,— » 1,33	» » 6,— L. 3,— » 2,— » 5,— » 2,— » 1,—	» » 6,50 L. 3,— » 2,— » 1,50 » 0,80	» » 2,— L. 1,— » 0,65	» » 3,— L. 1,50 » 1,—	» » 3,— L. 2,— » 1,—
» 2,—	» » 5,— » » 0,20	» » 1,50		» » 10,— » » 1,—			» 15,— » 10,— » 15,—
» 12,— » 15,—	» » 13,— Q.le » 20,— » » 10,—	» » 15,— Q.le » 30,— » » 8,— » » 6,— » » 8,—	» » 15,— » » 40,— » » 30,—	» » 15,— » » 15,— » » 10,—	» » 15,— Q.le » 10,—	» » 15,— Q.le » 50,— » » 10,50 » » 12,75 » » 10,—	» » 15,— Q.le » 7,—
» 12,—	» » 12,—	» » 8,—	» » 13,—		» » 15,—	» » 10,—	» » 9,—
» 15,—	» » 18,—	» » 12,—	» » 20,—	» » 15,—	» » 25,— » » 20,—	» » 20,—	» » 10,—
» 15,— » 20,— » 15,— » 3,— » 25,— » 10,— id.	» » 15,— » » 30,— » » 2,— » » 6,— » » 25,— » » 10,— id.	» » 7,— » » 25,— » » 6,— id. » » 30,— » » 10,— » » 30,—	» » 12,— » » 45,— » » 15,— id. » » 50,— » » 15,— id.	» » 15,— » » 12,— » » 10,— id. » » 25,— » » 20,— id.	» » 10,— » » 30,— » » 12,— » » 24,— » » 32,— » » 20,— id.	» » 10,— » » 50,— » » 6,75 » » 9,— » » 15,— » » 12,— id.	» » 5,— » » 20,— » » 2,— » » 3,— » » 30,— » » 30,— id.
» 25,— » 10,— id.	» » 25,— » » 10,— » » 3,— id.	» » 30,— » » 10,— » » 4,50 » » 3,— id.	» » 50,— » » 25,— » » 8,— id. id.	» » 25,— » » 15,— id. id.	» » 25,— » » 9,55 » » 15,— id. id.	» » 20,— » » 3,— id.	» » 30,— » » 5,— » » 8,— id.
» 6,— » 10,— » 20,— » 15,— » 8,— » 1,—	» » 6,— » » 3,— » » 4,30 » » 15,— » » 5,—	» » 6,— » » 3,— » » 18,— » » 12,— » » 6,— » » 20,— id. » » 16,— id.	» » 2,— » » 10,—	» » 2,— » » 3,50	» » 1,42	» » 5,— » » 3,— » » 8,—	» » 3,80
» 50,— id.	» » 30,— id.	» » 20,— id.	» » 30,— id.	» » 30,— id.	» » 50,— id.	» » 20,— » » 15,—	» » 15,— id.
» 15,— id.	» » 15,— » » 10,—	» » 16,— id.	» » 15,— id.	» » 15,— » » 5,— » » 2,—	» » 20,— » » 12,— » » 10,—	» » 20,— » » 15,—	» » 15,— id.

QUALITÀ dei generi tariffati	Confronto fra le tariffe daz					
	Milano	Torino	Genova	Verona	Venezia	Bolo
Frutti secchi . . .		Q.le L. 15,—	Q.le L. 10,—	Q.le L. 3,—	Q.le. L. 6,—	Q.le L.
id.			» » 5,—			
id.			» » 2,—			
id.						
Funghi freschi . .		» » 4,—	» » 5,—	» » 5,—		
» essiccati . .		» » 20,—		» 25,—		
Burro fresco e cotto.		» » 10,—	L. 12,—	» 12,—	» 10,40	»
Olio vegetale e anim.		id.	id.	id.	» » 12,—	id
» di pesce . . .		» » 5,—	id.	id.	id.	id
id.		id.	id.	» 8,—	id.	id
» minerale . . .		id.	» 6,—	» 6,—	» 6,—	»
id.		id.	id.	» 4,—	id.	id
Frutti oleiferi . .		» » 3,—	» » 3,—	» 3,—	» 3,—	id
» » con guscio		» » 2,50	id.	id.	id.	id
» » con scorza.		id.	id.		id.	id
Sego greggio . . .				Q.le L. 2,—		»
» purgato . . .		» » 6,—	» » 6,—	» » 5,—	» » 4,—	id
Candele di sego . .		id.	id.	» » 5,—	id.	»
Cera greggia . . .		» » 10,—	» » 15,—	» » 2,—		Q.le »
id.						
» bianca . . .		» » 15,—	id.	id.		id
Candele di cera . .		id.	» » 30,—	» » 30,—	Q.le » 50,—	» »
Acido stearico. . .		» » 10,—	» » 25,—	» » 10,—		» »
Burri vegetali. . .		» » 6,—	» » 12,—	» 12,—	» 12,—	»
Glicerina		» » 5,—				
Grassi		» » 6,—	» » 6,—			
Candele steariche. .		» » 15,—	» » 30,—	» 10,—	» 10,—	»
Legna da fuoco . .		» » 0,30	» » 0,60	» 0,25	» 0,15	»
id.				» 0,40		
Carbone, carbon. cok		» » 0,50	» » 0,80		» 0,50	»
id.		» » 0,30				
» di legna . . .		» » 0,60	» » 2,—	» 0,55	» 0,65	»
Cascame carbone min.		» » 0,15	» » 0,25			»
id.						
Carbone fossile . .						
Gaz illuminante . .	m.e. L. 0,02	L. 0,03				
Energia elettrica. .		etto L. 0,004				
Fiammiferi di cera .		Q.le L. 10,—	Q.le L. 30,—	Q.le L. 25,—	Q.le L. 50,—	
id. di legno . . .			» » 10,—	» » 18,—	» » 8,—	
id.					» » 5,—	
Torce a vento. . .						
Carburo di calcio . .						
Avena e spelta . .	Q.le L. 2,—	Q.le L. 2,50	Q.le L. 3,—	Q.le L. 3,—		Q.le L.
id.						
Fieno secco	» » 1,63	Q.le L. 1,—	Q.le L. 1,—	» » 1,70		» »
id.						
Erba	Q.le L. 0,20	Q.le L. 0,40	Q.le L. 1,—	» » 0,85		» »
id.		» » 0,60				
Paglia e stramaglia .	Q.le L. 0,90	» » 0,50	» » 1,—	» » 0,70		» »
id.		» » 0,30				» »
Crusche			Q.le L. 2,50			
Legnami greggi . .		Q.le L. 0,30	» » 1,—	» » 0,25		
id.		id.				

comuni italiani di 1^a classe

Urbino	Firenze	Roma	Napoli	Bari	Palermo	Messina	Catania
L. 17,—	Q.le L. 5,—	Q.le L. 5,—	Q.le L. 5,—	Q.le L. 10,—	Q.le L. 6,—		Q.le L. 15,—
» 6,—			» » 1,—	» » 5,—	id.		» » 4,—
			» » 0,25	» » 2,—	id.		
				» » 1,—	id.		
» 3,—	» » 4,—	» » 5,—		» » 5,—			
» 15,—	» » 15,—	» » 15,—	» 10,—	» 10,—	» 10,—		
» 12,—	» 12,—	» » 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—	Q.le L. 12,—	» 12,—
» 12,—	» 11,—	» » 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—
» 10,—	» 10,—	» 8,—	id.	id.	id.	id.	id.
» 8,—	» 0,20			id.	id.	id.	id.
» 6,—	» 6,—	» 6,—	» 6,—	» 6,—	» 6,—	» 6,—	» 6,—
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
» 3,—	» 2,50	» 3,—	» 3,—	» 3,—	» 3,—	» 3,—	» 3,—
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.	id.
	» » 4,—	» » 4,—			» 6,—	» 4,—	
» 6,—	» » 5,—	» 5,50	» 6,—	» 6,—	id.	» 6,—	» 6,—
id.	id.	id.	id.	id.	id.	» 6,—	» 6,—
» 12,—	» » 5,—	» 6,—	» 15,—	» 20,—	» 6,—	» 6,75	» 15,—
» 1,—	» » 7,—	» 12,—	id.	id.	» 10,—	id.	» 0,60
							id.
» 20,—	» » 10,—	» 15,—	» 25,—	» 40,—	» 18,—	» 18,—	» 30,—
» 12,—	» 10,—	» 6,—	» 20,—	» 20,—	» 8,—	» 7,50	» 10,—
id.	» 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—	» 12,—
» 3,—	» 5,—				» 8,—		» 3,—
» 15,—	» 10,—	» 15,—	» 20,—	» 20,—	» 18,—	» 18,—	» 20,—
» 0,27	» 0,30	» 0,20	» 0,30	» 0,20	» 0,30		» 0,10
» 0,20				id.			
» 0,02	» 0,50	» 0,40		» 0,60	» 0,60		» 0,40
	» 0,20	» 0,20	» 1,20	» 0,60	» 2,—	» 1,50	» 1,30
» 1,20	» 1,—			id.			
» 0,80	» 0,60			id.	» 1,—	» 0,50	» 0,24
					» 0,20		
0,225	Q.le » 0,40	» 0,40			» 0,20		» 0,40
0,00675					» 0,02		» 0,02
					» 0,01		L. 0,006
	Q.le L. 20,—	Q.le L. 20,—			Q.le L. 56,—		Q.le L. 35,—
	» » 2,—	» » 5,—			» » 28,—		» » 10,—
	» » 1,—						
» 5,—					» » 8,—		
» 3,—	» » 2,—	» » 2,—	Q.le L. 3,20	Q.le L. 1,80	» » 2,—	Q.le L. 4,—	» » 4,70
» 1,20	» » 1,—	» » 1,10	» » 0,50	» » 1,—	» » 0,40		» » 2,—
	» » 0,50	» » 0,20					» » 0,40
» 0,30	» » 0,50	» » 0,10	Q.le L. 0,50	» » 0,50	id.		» » 0,40
id.					id.		
» 1,20	» » 1,20		» » 1,50	» » 1,—	Q.le L. 2,—	» » 2,—	» » 2,60
» 0,10	» » 0,50	Ett. L. 1,50	» » 0,50			» » 0,25	» » 0,75
» 0,07	id.	» » 20,—	» » 1,—				

QUALITÀ dei generi tariffati	Confronto fra le tariffe dazi					
	Milano	Torino	Genova	Verona	Venezia	Bolog
Legnami d'opera segati			Q.le L. 4,—	Q.le L. 1,50		
id.			» » 10,—			
Legnami lavorati.		Q.le L. 5,—	» » 2,—	» » 3,—		
id.						
Pietre da calce crude	Q.le L. 0,10	Q.le L. 15,—	Q.le L. 60,—	» » 60,—		
id.	id.	id.	id.			
Calce e gesso cotti .	Q.le L. 0,65	Q.le L. 10,—	Q.le L. 40,—	» » 40,—	Q.le L. 0,25	Q.le L. »
Mattoni e panelle grandi	al cento 0,58	cento L. 0,20	Q.le L. 0,50	» » 0,25	Q.le L. 0,20	m.c. »
id. id. piccole	» » 0,48	» » 0,10	» » 0,25	id.	id.	id.
id.	id.	id.				
Materiali di terra cotta	Q.le L. 0,25	cento L. 0,15	Q.le L. 0,25	Q.le L. 0,50	Q.le L. 0,10	Q.le L.
id.	id.	id.			» » 0,05	» »
Graniti e pietre .	Q.le L. 0,10	cento L. 0,10	Q.le L. 1,20			
id.	id.	id.	» » 1,—			» »
Granitee pietre lavorate	Q.le L. 0,20	cento L. 0,30	» » 0,50			id.
id.	id.	id.	» » 0,25			id.
Frammenti etc. .	Q.le L. 0,05	cento L. 0,03	Q.le L. 0,05			id.
Marmi greggi .	» » 0,65	» » 0,30				» »
id.	id.	id.	» » 1,—			
id.	id.	id.				
Marmi segati .	Q.le L. 1,25	Q.le L. 0,30	Q.le L. 1,—		» » 1,—	» »
id.	id.	id.		» » 0,40	id.	id.
Marmi lavorati	Q.le L. 2,—	Q.le L. 2,—	Q.le L. 3,—	id.	id.	
Asfalto			» » 0,60	Q.le L. 0,50	Q.le L. 0,25	
Lava metallica			id.	id.		
Piastrelle e tambelloni	Q.le L. 0,58	Q.le L. 1,—	Q.le L. 0,25	Q.le L. 0,50	» » 0,20	m.c. L.
id.	» » 0,48	id.				
Lavori in metallo 1 ^o		Q.le L. 5,—	Q.le L. 4,—	» » 30,—	» » 1,50	» »
id. id. 2 ^o		» » 1,50	id.	» » 15,—	id.	id.
id. id. 3 ^o		» » 0,50	id.	» » 6,—	id.	m.c. L.
id. id. 4 ^o				» » 3,—	id.	id.
Lavori da panierai 1 ^o		Q.le L. 6,—				
id. ordinari		» » 3,—				
Mobili di lusso .		» » 20,—	Q.le L. 25,—	» » 15,—		
id.		id.			Q.le L. 15,—	m.c. L.
Mobili comuni.		Q.le L. 9,—	» » 15,—	» » 5,—	» » 6,—	id.
id.		id.			» » 3,—	id.
Mobili ordinari .		Q.le L. 6,—	» » 10,—	» » 3,—		m.c. L.
id.						
Tubi di piombo .			» » 1,50			
Ferro, acciaio, ghisa			» » 4,—			
id.						
id.						
id.						
Stroje						
Terre coloranti						
Stufe e caloriferi.						
Pozzolana						
id.						
Porcellana e cristalli			Q.le L. 6,—		Q.le L. 30,—	
id.		Q.le L. 5,—			» » 10,—	

comuni italiani di 1ª classe

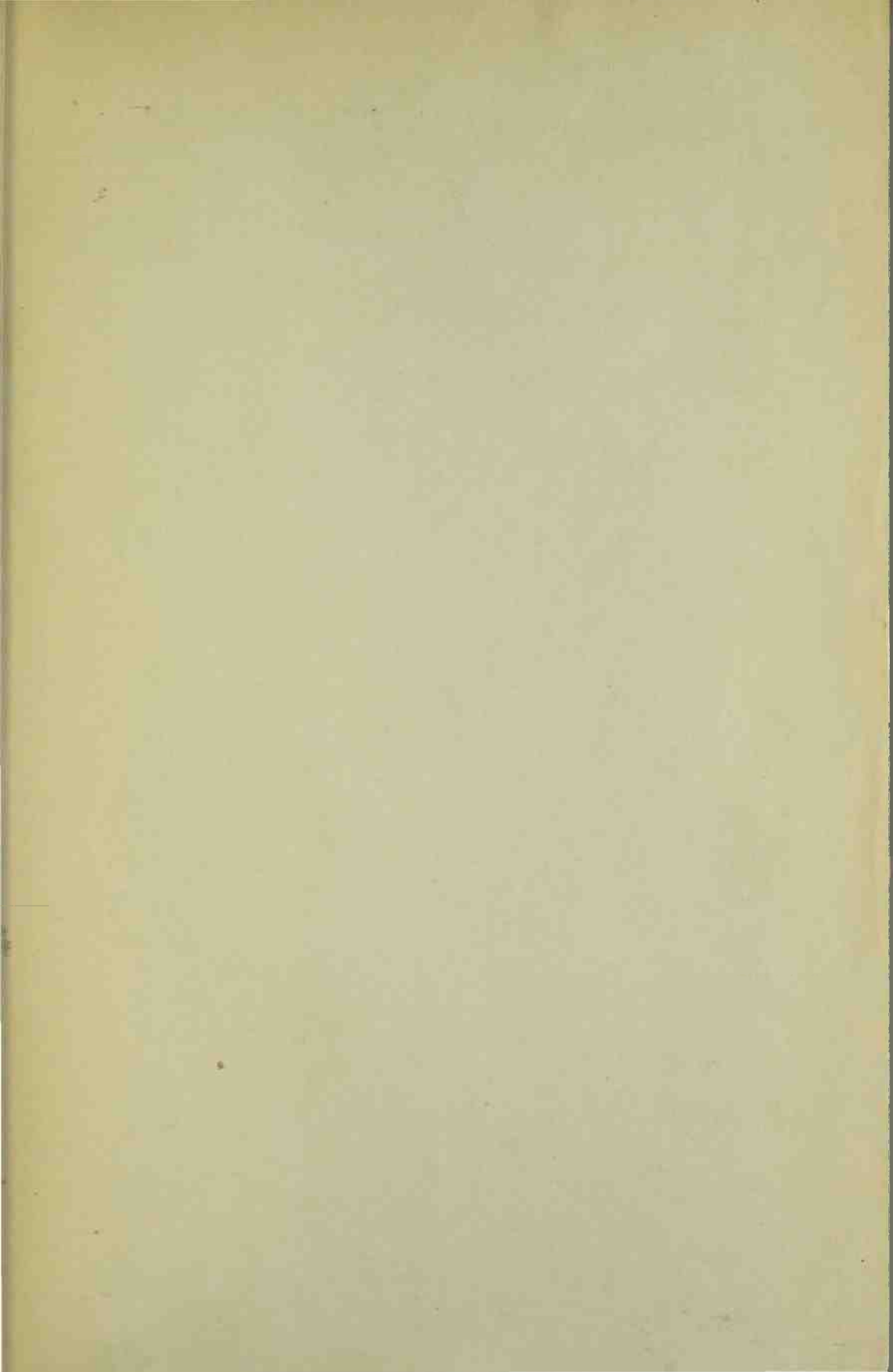
Urbano	Firenze	Roma	Napoli	Bari	Palermo	Messina	Catania
L. 1,—	Q.le L. 6,—	Et. L. 42,— » » 2,25 » » 1.50	Q.le L. 10,— » » 7,20 » » 5,—	al cento da L. 24,— a L. 3,60	Q.le L. 2,— id. Q.le L. 3,50	» » 0,50	» » 3,—
» 0,25	» » 0,40	Q.le L. 0,50 » » 0,20	» » 1,— » » 0,50	Q.le L. 0,25 » » 0,12	» » 0,70 » » 0,25		» » 0,35 » » 0,34
» 0,15	» » 0,25	» » 0,15	» » 0,40	» » 0,10			» » 0,05
» 1,—	» » 0,25	cento L. 0,75	» » 0,30	» » 0,20	» » 0,10		» » 2,—
» 0,15	» » 0,35	» » 0,35		» » 0,10	id.		» » 1,—
» 0,10	» » 0,15	» » 0,25	» » 0,15	» » 0,05	id.		» » 0,20
» 1,50	» » 0,25	» » 0,15					
» 0,20	» » 0,50	» » 0,10 » » 0,60	» » 0,30		Q.le L. 1,— Ett. » 0,30		
» 0,05	Barrocciatto: Q.le L. 0,80 » » 0,20	Q.le L. 0,15 m.c. » 2,50 m.q. » 0,50	» » 0,05 id. id.	» » 0,35 id. Q.le L. 0,15	» » 0,15	m.c. L. 3,— » » 1,— » » 0,30	» » 0,70 » » 0,50
» 0,05	» » 0,02	m.c. » 0,26 » » 6,— m.q. » 0,75	id. Q.le L. 0,50	» » 0,08 id. Q.le L. 0,30	» » 0,25	» » 2,— » » 0,25	» » 0,20 » » 0,20
» 0,40	» » 1,50	Q.le » 1,75 » » 0,40	id.			» » 5,—	
» 2,—	» » 2,—	» » 0,25	Q.le L. 5,—	» » 0,55	» » 0,50		» » 6,—
» 0,25	» » 0,25	» » 0,10	» » 0,70	» » 1,—	» » 5,—	» » 4,—	» » 2,—
» 1,—	id. » » 0,30	id. cento L. 2,—					» » 1,—
» 5,—	» » 2,—	» » 10,—	» » 0,30	» » 0,20	» » 0,50		» » 0,20
» 1,—	id.	» » 9,—	» » 6,—		» » 13,— » » 8,80	» » 10,—	» » 6,—
» 0,80	id.	» » 8,—	» » 4,—		» » 7,— » » 3,50	» » 3,—	» » 1,50
id.	id.	» » 3,—	» » 1,—		» » 2,40		
id.	id.	» » 2,—	» » 0,80		» » 1,80		
» 0,30					» » 22,—		
» 4,—	Q.le L. 20,—	Q.le L. 120,—		» » 10,—	» » 35,—	» » 20,—	» » 30,—
id.	» » 8,—	» » 90,—	» » 25,—	» » 4,—	» » 22,—		» » 20,—
id.	» » 5,—	» » 75,—	» » 5,—	» » 3,—	» » 20,—		» » 12,—
» 0,80		» » 70,—		» » 2,—	» » 10,—	» » 5,—	» » 8,—
» 0,35		» » 1,50		» » 1,—	» » 8,—		
		» » 5,—		» » 2,50	» » 3,—	» » 3,—	» » 0,50
		» » 2,—	» » 1,—	» » 1,—	» » 4,50	» » 0,50	» » 0,60
» 2,—		» » 0,50		» » 0,60	» » 3,—	id.	» » 0,40
» 0,50		» » 0,25		» » 0,40	» » 1,80	id.	» » 0,20
				» » 1,—	» » 1,50	id.	
	Q.le L. 1,50	Q.le L. 4,— m.c. » 26,—			» » 0,12	Q.le L. 0,40 » » 0,25	
» 30,—	» » 15,—		Q.le L. 12,—	Q.le L. 15,—	» » 20,—		Q.le L. 40,—
» 15,—	» » 10,—	» » 30,—	» » 10,—	» » 10,—	» » 15,—	» » 2,—	» » 30,—

QUALITÀ dei generi tariffati	Confronto fra le tariffe dazi					
	Milano	Torino	Genova	Verona	Venezia	Bolog
Maiolica e vetri . . .			Q.le L. 4,50		Q.le L. 2,—	Q.le L.
id.		Q.le L. 2,50	» » 1,50			» »
id.						
id.						
Bottiglie vetro . . .					» » 2,—	
Profumerie . . .		» » 40,—	» » 35,—	Q.le L. 20,—	» » 30,—	» »
id.		» » 20,—				
id.						
Amido e cipria . . .		» » 4,—	» » 5,—		» » 10,—	» »
id.						
Sughero lavorato . . .						
Vernici diverse . . .		» » 10,—	» » 10,—		» » 5,—	
id.						
Alcool amilico . . .				» » 6,—	» » 10,—	
Acido acetico . . .		» » 30,—		» » 30,—	» » 20,—	» »
Saponi di 1 ^a . . .		» » 24,—				» »
id. di 2 ^a . . .		» » 5,—	» » 12,—	» » 10,—	» » 5,—	
id. di 3 ^a . . .				» » 4,—	» » 2,50	
id.						
Carta da pareti . . .		» » 20,—	» » 20,—	» » 10,—	» » 10,—	» »
id.		» » 3,—				
Carta di qualunque sorta		» » 0.10	» » 7,—	» » 1,—	» » 4,—	» »
id.			id.	» » 0,40		
id.						
id.						
Cartoni					» » 4,—	
id.						
id.						
Vasellame e stoviglie			» » 6,—			
id.			» » 4.50			» »
id.			» » 1.50			» »
Lucido		» » 6,—	» » 10,—			
Tele						
Ghiaccio e neve . . .			» » 1,—	» » 0,30		
Pallini da caccia . . .			» » 2,—			
Tappeti da pavimento						
id.						
id.						
id.						

comuni italiani di 1^a classe

Orno	Firenze		Roma		Napoli		Bari		Palermo		Messina	Catania		
L. 5,—	Q.le	L. 6,—	Q.le	L. 15,—	Q.le	L. 8,—	Q.le	L. 6,—	Q.le	L. 7,—		Q.le	L. 1,80	
» 3,—	»	» 3,—	»	» 4,—	»	» 4,—	»	» 2,50	»	» 2,—		»	» 6,—	
	»	» 2,—					»	» 2,—						
							»	» 1,—						
» 0,50									»	» 2,—				
» 15,—	»	» 30,—	»	» 40,—	»	» 40,—	»	» 30,—	»	» 30,—	Q.le L. 20,—	»	» 10,—	
	»	» 12,—	»	» 20,—										
	»	» 5,—												
» 4,—	»	» 5,—			»	» 6,—	»	» 3.50	»	» 10,—				
									»	» 8,—				
					»	» 10,—			»	» 15,—				
									»	» 3.—				
			»	» 20,—	»	» 20,—	»	» 10,50	»	» 8,—				
» 8,—	»	» 4,—	»	» 3.—	»	» 6,—	»	» 7,—	»	» 24,—				
					»	» 5,—			»	» 12,—	»	» 15,—	»	» 6.—
									»	» 8,—				
									»	» 5,—				
» 15,—	»	» 12,—	»	» 10,—	»	» 15,—	»	» 5,—	»	» 20,—	»	» 15.—	»	» 15,—
					»	» 2,—								
» 3,50	»	» 3,—	»	» 10,—	»	» 8,—	»	» 3,—	»	» 10,—	»	» 3,—		
» 1,—	»	» 0,60	»	» 3,—	»	» 4,—			»	» 4,—				
					»	» 1,—			»	» 3,—				
			»	» 0,50	»	» 0,50	»	» 1,50	»	» 1,—			»	» 3,50
» 5,—			»	» 5,—			»	» 4,—	»	» 4,—	»	» 2,—	»	» 6,20
» 1,—			»	» 2,—	»	» 1,—	»	» 3,—	»	» 1,—			»	» 2,60
» 0,30			»	» 0,75			»	» 2.—					»	» 0,50
» 0,50	»	» 0,20	»	» 0,50	»	» 4,—	»	» 3,—	»	» 0,35	»	» 2,—	»	» 0,60
									»	» 4,—				
									»	» 40,—				
									»	» 20,—				
									»	» 10,—				
									»	» 5,—				

C O M U N E	Numero delle voci di tariffa	Percentuale di addizionale sui dazi governativi
Bari	109	55 ⁰ / ₁₀
Bologna	86	17 »
Catania	128	45 »
Firenze	143	39 »
Genova	113	69 »
Livorno	128	50 »
Messina	90	48 »
Milano	60	30 »
Napoli	141	56 »
Palermo	146	45 »
Roma	142	39 »
Torino	118	39 »
Venezia	78	49 »
Verona	104	51 »





Prezzo L. 12.—